

ANALISIS CSIS

Klausa Sosial dan Perdagangan Internasional

PENGANTAR REDAKSI

ARTIKEL

Klausa Sosial -- Perangkat Humanisasi
dan Advokasi Perburuhan

Pembahasan dan Kontroversi Sekitar
Klausa Sosial di Forum Internasional

Pro dan Kontra Memasukkan Klausa
Sosial dalam Persetujuan Dagang
dalam Perspektif Advokasi Buruh

- Klausa Sosial dan Perdagangan
Internasional

- Apakah Klausa Sosial adalah Jembatan
antara Perdagangan Bebas dan Buruh?

- Pekerja dan Klausa Sosial

- Pembangunan Kawasan Industri dan
Dinamika Sosial-Ekonomi Rumah Tangga
Petani Kecil



Analisis CSIS

Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXV, NO. 4, JULI-AGUSTUS 1996

Daftar Isi

Pengantar Redaksi 268

Artikel

- Klausula Sosial -- Perangkat Humanisasi dan Advokasi Perburuhan
Maria Pakpahan 271

- Pembahasan dan Kontroversi Sekitar Klausula Sosial di Forum Internasional
Soemadi D.M. Brotodiningrat 277

- Pro dan Kontra Memasukkan Klausula Sosial dalam Persetujuan Dagang dalam Perspektif Advokasi Buruh
Abdul Hakim Garuda Nusantara 284

- Klausula Sosial dan Perdagangan Internasional
Mari Pangestu 289

- Apakah Klausula Sosial adalah Jembatan antara Perdagangan Bebas dan Buruh?
Muhammad H. Thamrin 304

- Pekerja dan Klausula Sosial
Mochtar Pakpahan 314

- Pembangunan Kawasan Industri dan Dinamika Sosial-Ekonomi Rumah Tangga Petani Kecil
Doddy S. Singgih 318

Daftar Isi Analisis CSIS, 1994-1996 332

Pengantar Redaksi

KLAUSA* Sosial (*Social Clause*) bukanlah hal yang baru, karena sudah dicantumkan sejak 1919 dalam sejarah dan tradisi Organisasi Buruh Dunia (ILO). *Maria Pakpahan* mengemukakan bahwa dalam Klausua Sosial ini dicantumkan beberapa standar minimum yang berlaku universal yang tertuang dalam tujuh konvensi yang terkait dengan hak-hak fundamental para pekerja seperti hak untuk berserikat, memperoleh upah yang layak, keselamatan dan kesehatan kerja, lingkungan dan kondisi para buruh migran. Namun bagaimana semuanya ini dapat diterapkan dengan baik? Itu semua baru dapat berjalan bila ada serangkaian reformasi global yang komprehensif yang mendemokratisasikan lembaga-lembaga dunia.

Kiranya sulit dicapai kesepakatan mengenai Klausua Sosial ini mengingat adanya pertentangan sengit antar negara maju itu sendiri. Hanya ada beberapa negara maju yang mendukung dikaitkannya klausua tersebut dengan perdagangan internasional. Menurut *Soemadi D.M. Brotodiningrat*, pertimbangan mereka ialah bahwa hal tersebut akan menjamin nasib baik para pekerja sebagai salah satu faktor produksi dan akan menghasilkan perdagangan yang bebas, adil dan "fair". Sebaliknya yang menentang justru lebih mencurigai adanya motivasi-motivasi tertentu di balik klausua tersebut, yakni sebagai upaya untuk menetralkan keunggulan komparatif negara-negara berkembang dalam bentuk upah buruh yang lebih rendah. Mereka menentangnya sebagai bentuk proteksi terselubung terhadap perdagangan bebas.

Menurut *Abdul Hakim G. Nusantara*, telah terjadi adu argumentasi yang kuat antara kelompok yang pro dengan yang kontra "Klausua Sosial". Dari adu argumentasi tersebut tampak semakin pentingnya upaya-upaya pemberdayaan dan penambahan kekuatan para buruh. Ketujuh konvensi ILO misalnya perlu diratifikasikan seba-

*Klausua, dari bahasa Inggris *clause* dan bahasa Latin *clausula*, menurut Webster's New World Dictionary adalah "a particular article, stipulation, or provision in a formal or legal document".

nyak mungkin oleh semua negara dan dikaji lebih obyektif untuk menciptakan lingkungan internasional yang lebih kondusif bagi aksi dan pelaksanaan hak-hak buruh. Ini harus dipandang sebagai prioritas untuk menegakkan demokrasi, dan di lain pihak harus terus dipantau dan dikaji untuk mencegah penyalahgunaan Klausa Sosial oleh negara-negara maju.

Kendati bukan barang baru, namun akhir-akhir ini semakin deras tuntutan untuk mengaitkan berbagai standar buruh seperti upah minimum dan hak-hak para buruh, dengan kebijakan perdagangan baik pada tingkat nasional, multilateral maupun bilateral. *Mari Pangestu* mengemukakan adanya persaingan yang semakin tajam dalam impor, situasi pasar tenaga kerja di negara maju, adanya proses integrasi masyarakat dunia ke dalam "desa dunia" dan sebagainya, diduga merupakan penyebab mengapa tuntutan-tuntutan seperti itu semakin merebak belakangan ini. Dalam mengaitkan antara standar kerja dan Klausa Sosial ada argumentasi yang tampak lemah, misalnya bahwa buruh domestik perlu diproteksi, bahwa upah buruh yang rendah akan menciptakan keunggulan kompetitif yang tidak fair. Kendati argumentasi tersebut tampak lemah, namun karena diduga bahwa akan terus terjadi penekanan maka perlu dipertimbangkan langkah apa yang sebaiknya diambil. Negara-negara berkembang seperti Indonesia perlu menyadarinya dan mulai memikirkan tentang pembangunan yang berkesinambungan dan yang terpusatkan pada manusia. Pertumbuhan bukanlah sekadar peningkatan GDP per kapita namun pertumbuhan yang berkesinambungan untuk generasi sekarang dan akan datang. Perdebatan hendaknya mengarah ke bagaimana kita mampu mencapainya, dan di fora mana standar kerja dan standar manusia dapat dipertemukan.

Peningkatan ekspor negara-negara berkembang diikuti oleh meningkatnya pengangguran di negara-negara industri maju. Sebab itu berbagai upaya dilakukan negara industri maju untuk menata kembali perekonomian dunia, termasuk mengusulkan menghubungkan hak-hak serikat buruh dengan perdagangan internasional. Dimunculkan Klausa Sosial yang memungkinkan negara pengimpor memberi sanksi kepada negara yang tidak memenuhi ketentuan klausa. Menurut *Muhammad H. Thamrin*, Klausa Sosial sebagai jembatan untuk meningkatkan kondisi kerja dan standar hidup buruh, tetapi juga adalah upaya proteksi dan dominasi oleh negara industri maju. Klausa Sosial jelas berbenturan dengan politik Indonesia yang melakukan intervensi terlalu jauh dalam hal perburuhan, sehingga serikat buruh kehilangan dayanya sebagai kekuatan mandiri. Buruh tidak mendapat kesempatan membangun serikat buruh di luar SPSI -- satu-satunya organisasi buruh yang diakui pemerintah, dengan pengaturan secara *top-down* serta hirarkis dan bukan pengorganisasian dari bawah ke atas.

Dalam 25 tahun terakhir kondisi pekerja di Indonesia menurut *Mochtar Pakpahan* telah dijadikan sebagai obyek pembangunan semata, untuk mencapai perolehan devisa negara. Upah yang mereka terima hanya berada dalam tingkat subsisten.

Dengan posisi upah tanpa tabungan, tanpa jaminan hari tua, pada hakikatnya pekerja tidak memiliki masa depan. Ternyata ada 30 UU sekarang yang bertentangan dengan UUD 1945 dan inilah sumber dari sistem politik, ekonomi, sosial budaya yang menghasilkan ketidakadilan bagi pekerja. Maka makna terpenting dari diperjuangkannya Klausur Sosial adalah ditegakkannya kebebasan berserikat dan kebebasan berunding (*bargain*). Melalui kedua kebebasan inilah pekerja Indonesia dapat memperjuangkan perbaikan kesejahteraan.

Keppres No. 53/1989 mengatur bahwa pembangunan kawasan industri tidak dibenarkan mengurangi areal lahan pertanian dan tidak dilakukan di atas lahan yang mempunyai fungsi untuk melindungi sumberdaya alam atau warisan budaya. Namun, di lapangan menurut pengamatan *Doddy S. Singgih* justru menunjukkan kenyataan yang lain. Beberapa kasus membuktikan; pembangunan kawasan industri telah menimbulkan dampak makin mempercepat perubahan peruntukan lahan pertanian ke nonpertanian, terutama pada daerah-daerah di sekitarnya. Ironisnya bahwa perubahan peruntukan lahan pertanian di empat daerah yang diteliti masih saja tetap berlangsung dan bahkan belum ada tanda-tanda ada pihak yang menghentikannya. Jelaslah diperlukan penyuluhan kepada petani dalam berbagai bentuk, agar petani tidak cepat-cepat melepaskan hak atas lahannya hanya dengan sekadar pertimbangan ekonomi saja. Serta dapat pula dilakukan pengendalian harga lahan secara terbuka dan menindak tegas praktek-praktek penyalahgunaan hak atas lahan. Di samping perlu dibentuk dan dibina sektor kegiatan ekonomi baru yang sesuai dengan potensi masyarakatnya.

Juli 1996

REDAKSI

Klausu Sosial: Perangkat Humanisasi dan Advokasi Perburuhan

Maria Pakpahan

Pengantar

PERMASALAHAN tentang Klausu Sosial, lebih umumnya lagi mengenai integrasi standar-standar sosial dalam hubungan kerja, telah mengambil topik-topik baru dengan adanya kesimpulan persetujuan *Uruguay Round Accords* dalam rangka negosiasi GATT multilateral. Liberalisasi dunia perdagangan dan melonjaknya persaingan internasional yang diakibatkan oleh persetujuan ini pada kenyataannya telah mengundang beberapa tindakan sosial.

Pada era deregulasi dari ekonomi globalisasi ini adalah suatu keharusan untuk memberikan beberapa peraturan perdagangan internasional yang menjamin dihormatinya hak-hak fundamental bagi manusia di lapangan kerja. Ide tentang Klausu Sosial bukanlah hal baru, ide ini sudah tercantum di dalam sejarah dan tradisi Organisasi Buruh Internasional (ILO) yang dinyaa-

takan dalam konstitusinya (1919). Juga ada yang disebut Havana Charter (1948) yang tidak pernah diratifikasi. Piagam itu menetapkan negara-negara mengakui bahwa ketidaklayakan syarat-syarat hubungan kerja khususnya di bidang produksi barang-barang dengan tujuan ekspor, menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam perdagangan internasional. Sebagai konsekuensinya masing-masing negara akan menanggung semua tindakan yang selayaknya dan tindak sosial yang dapat diambil agar kondisi ketidaklayakan tersebut dapat dihindari.

Definisi

Klausu Sosial meletakkan suatu dasar standar minimum yang berlaku universal yang ditetapkan oleh ILO. Klausu Sosial menunjuk pada semangat jiwa fundamental dari konvensi sebagai berikut:

1. *Konvensi no. 87*. Konvensi mengenai kebebasan berkumpul dan berserikat

dan perlindungan atas hak untuk mengorganisasi. Hak para buruh untuk bebas berorganisasi, baik dengan mendirikan atau dengan menggabungkan diri pada suatu serikat buruh atau pada organisasi lain yang mereka pilih.

2. *Konvensi no. 98*. Hak untuk berorganisasi dan melakukan perlindungan kolektif. Hak para buruh untuk diwakili oleh organisasi menurut pilihan mereka dan untuk mengadakan perlindungan kolektif.
3. *Konvensi no. 138*. Usia minimum untuk bekerja. Penghapusan buruh anak-anak pada usia wajib belajar.
4. *Konvensi no. 29 dan 105*. Larangan bagi kerja paksa, perbudakan, perhambaan bagi para narapidana dan pekerjaan yang dikaitkan dengan hutang.
5. *Konvensi no. 111*. Diskriminasi dalam hal pekerjaan dan jabatan. Hak untuk perlakuan sama dan adanya larangan diskriminasi berdasarkan ras, suku bangsa, warna kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politik, keturunan nasional dan asal sosial.
6. *Konvensi no. 100*. Mengenai pengupahan yang adil.

Dengan tujuh konvensi ini diharapkan semua pemerintah negara menghormati prinsip-prinsip tersebut dengan sungguh-sungguh, tanpa mengacu pada tingkat perkembangan negara tertentu. Konvensi-konvensi di atas merupakan konvensi yang paling banyak diratifikasi oleh negara-negara, dan konvensi-konvensi di atas berkenaan dengan hak-hak fundamental manusia dalam pekerjaan. Pilihan ini tidak berarti mengabaikan pentingnya konvensi-konvensi lainnya yang berkaitan

dengan kondisi-kondisi perburuhan yang mempersyaratkan aksi-aksi serikat buruh internasional, kondisi yang layak untuk tiap-tiap negeri dengan wawasan yang menjamin tentang upah dan juga terpenuhinya kebutuhan pokok untuk perbaikan perlindungan sosial, tentang keselamatan dan kesehatan dalam pekerjaan, tentang lingkungan dan kondisi situasi bagi buruh migran.

Wawasan Umum

Klausur Sosial (KS) haruslah mengikuti prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. KS tidak seharusnya digunakan untuk tujuan-tujuan proteksionis, dan tidak boleh membatasi hubungan dagang di mana perkembangan negara-negara "Selatan dan Utara" tergantung.
KS bersifat positif yakni mendorong terwujudnya perbaikan kondisi perburuhan sebagai satu aturan. Tindakan negatif dan sanksi perdagangan harus dianggap sebagai perkecualian dan hanya diambil sebagai usaha terakhir dan harus atas dasar multilateral.
2. KS dengan sendirinya akan mempengaruhi sektor-sektor ekspor tetapi dengan efek ganda yang akan mendorong perbaikan kondisi tenaga kerja di semua sektor ekonomi.
3. KS dimaksudkan sebagai usaha perlindungan bagi buruh negara Utara dan buruh negara Selatan.
4. KS diadakan dan diterapkan dalam semangat dialog dan konsultasi antara berbagai mitra (negara, pengusaha dan serikat buruh).

5. KS memperkuat peran ILO sebagai referensi dan aktor utama bagi hubungan perburuhan pada tataran dunia.
6. KS bukanlah tujuan, melainkan salah satu dari instrumen lainnya, sebagai bagian dari seluruh perangkat dan prakarsa yang tidak dapat dipisahkan dalam perdagangan yang layak dan label perdagangan, mengenai kebijakan pembangunan, mengenai kebijakan pengurangan hutang.
7. KS lebih khusus, melengkapi semua prakarsa yang ditujukan pada pembentukan "trade label", baik secara langsung sebagai kriteria *trade label* itu sendiri maupun secara tidak langsung dalam cara pemajuannya.

ILO dan Klausua Sosial

Kita sepenuhnya menyadari tentang kompleksnya dan kesulitan dalam pelaksanaan dan memonitor klausua hubungan dagang semacam ini. Seperti yang tercantum dalam dokumen *group* buruh "ILO menghadapi abad 21" klausua akses komersial pada pasaran internasional akan dikaitkan dengan dihargainya hak-hak dasar pekerja (Klausua Sosial). ILO seharusnya mengambil posisi utama dalam wacana ini dan tentunya diperlukan untuk secara dekat berkooperasi dengan organisasi perdagangan dunia (WTO).

Kemudian badan pelaksana ILO memutuskan untuk mendirikan kelompok kerja mengenai *dimensi sosial dari liberalisasi perdagangan internasional*. Hingga saat ini kelompok kerja ini telah tiga kali mengadakan pertemuan termasuk pertemuan November 1995 yang lalu. Pada awal perdebatan secara umum, anggota-anggota kelompok kerja dari seluruh regio mengatakan pada

pers mengenai Klausua Sosial, menjelaskan bahwa *Klausua Sosial sesungguhnya anti proteksionisme* dan suatu bagian yang esensial dari suatu sistem perdagangan yang terbuka dan fair. Suatu Klausua Sosial merupakan jalan untuk menghentikan meningkatnya tekanan-tekanan yang kompetitif yang menghasilkan apa yang disebut globalisasi yang berarah pada "abuse" hak-hak fundamental para buruh. Juga dijelaskan bahwa tidak ada maksud apa pun untuk memaksakan upah minimum global -- hanya untuk melindungi hak-hak asasi manusia yang seharusnya dihargai semua kalangan.

Namun demikian, hampir semua wakil-wakil pengusaha berbicara menentang Klausua Sosial ini. Suatu pemerintah terbagi-bagi. Mereka yang dari kawasan Asia termasuk pemerintah Indonesia, menolak keras semua diskusi ILO mengenai Klausua Sosial atau dalam kaitannya antara perdagangan dan keseluruhan hak-hak pekerja. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa Klausua Sosial akan dipakai oleh negara Utara untuk memproteksi pasarnya dari persaingan dengan negara Selatan. Posisi negatif mereka ini juga banyak mewakili pemerintah lain.

Argumen utama melibatkan ILO sebagai "penjaga gawang" Klausua Sosial dalam hal ini ialah ILO sebagai lembaga standar dan ini telah dibuktikan dalam peran yang diambil ILO dalam sejarahnya. Kedua, ILO merupakan lembaga yang bersifat triparti. Tetapi hendaknya jangan dilupakan bahwa perwakilan para buruh di ILO dinominasikan oleh pemerintah. Ini dengan sendirinya mengeliminasi peluang terwakilkannya wakil/representasi para buruh yang sejati. Juga secara institusional ILO

tidak dilengkapi mekanisme untuk mengoperasikan Klausu Sosial. Mandat ILO ialah untuk mempromosikan *labour standard* tidak untuk melakukan sanksi kepada negara-negara yang tidak menghargai *labour standard* ini.

Klausu Sosial dan Perdagangan

Perspektif Globalisasi Ekonomi yang menggejala membuat dikaitkannya Klausu Sosial dalam perdagangan menjadi amat penting. Dalam konteks ini adalah WTO. Cikal bakal WTO dimulai pada upaya-upaya pasca Perang Dunia ke-II untuk menyatukan struktur moneter dunia, perbankan dan kegiatan-kegiatan pembangunan ke dalam lembaga-lembaga internasional seperti IMF, Bank Dunia dan badan-badan PBB lainnya. Pembentukan WTO dapat dikatakan sebagai mewakili sebuah kompromi yang labil antara kepentingan-kepentingan berbagai blok perdagangan dan blok negara yang saling bertentangan dan seringkali tak dapat disatukan. Negara-negara Dunia Ketiga menganggap pembentukan WTO hanyalah satu cara lain dari negara-negara maju di Barat untuk mengambil kembali sebagian keistimewaan dan konsesi-konsesi yang mereka berikan. Sistem GSP, misalnya menyediakan preferensi tarif khusus bagi negara-negara berkembang, yang dipandang sah mengingat keadaan hubungan ekonomi internasional yang ada saat ini, yang masih sangat tidak seimbang dan menguntungkan negara maju. Dengan dimulainya penerapan aturan-aturan baru WTO, penyeragaman aturan perdagangan dunia akan mengembalikan negara-negara maju ke posisi yang menguntungkan.

Dalam konteks sejarah hubungan ekonomi politik internasional, kita telah saksikan bagaimana "perdagangan melalui bantuan luar negeri" untuk tujuan-tujuan pembangunan telah menyebabkan sebuah krisis hutang yang dramatis, yang pada gilirannya ditangani dengan memaksakan *Structural Adjustment Programme* (SAP). Program-program SAP secara drastis mengubah struktur perekonomian negara-negara berkembang, dengan menghapuskan kontrol negara atas impor, mengarahkan produksi nasional kepada ekspor, menghapuskan pembatasan-pembatasan terhadap investasi asing, mendevalusi mata uang untuk mendorong ekspor, privatisasi sektor-sektor negara, dan secara umum melakukan deregulasi terhadap semua kegiatan ekonomi.

Konsep pengkaitan Klausu Sosial dengan perdagangan berbelit bermacam kontradiksi. Titik perhatian IMF adalah kebijakan dan program moneter, sementara Bank Dunia terfokus pada perkembangan pinjaman dan industri. Fokus WTO adalah perdagangan, dan dalam kaitannya dengan Klausu Sosial dimungkinkannya kaum buruh untuk berorganisasi dan memperjuangkan upah yang lebih baik. Sementara itu, SAP-nya IMF menekankan pengurangan pengeluaran negara, dengan cara mengurangi subsidi kesejahteraan dan rasionalisasi pegawai negeri. Kemudian WTO mengatakan harus diterapkan hukum yang mengatur penggunaan tenaga kerja anak dan tenaga kerja paksa, apakah ini mungkin dilakukan tanpa pengawasan dari pemerintah? (Konsultasi Nasional, INFID 1995).

Mengutip suatu penelitian ILO di India, disebutkan bahwa hanya ada 903 pengawas

pabrik untuk mengawasi 25 juta buruh (Raddha d'Souza, 1995). Dengan gambaran seperti ini bagaimana tenaga kerja paksa dapat dihilangkan? Kebijakan IMF/Bank Dunia selama ini telah menyebabkan kemunduran besar lembaga tersebut di seluruh dunia. Dapatkah WTO berperan mengembalikan wewenang pengaturan ekonomi dunia? Persyaratan pengembalian hutang kepada kreditor di luar negeri menyebabkan habisnya kekayaan rakyat. Ini dilakukan lewat program SAP termasuk menetapkan batas upah tertinggi, mengurangi subsidi makanan untuk populasi penduduk termiskin, menaikkan biaya transportasi, obat-obatan, perumahan. Jikalau hutang hanya dapat dikembalikan dengan mengharuskan rakyat berhemat, bisakah program hemat ini ditentukan secara demokratis? Mengapa rakyat harus setuju dengan sukarela dan secara damai untuk memperkaya kelompok elit negara maju dan negara berkembang? Jika program penghematan yang dituntut oleh IMF tidak bisa ditentukan dengan jalan demokratis, bagaimana pengkaitan perdagangan dengan hak-hak buruh/serikat buruh dapat dijamin di WTO?

Persoalannya adalah adanya kontradiksi terpendam di antara prinsip ekonomi institusi-institusi dunia ini, suatu kontradiksi antara tekanan manufaktur dan moneter. Isu mengikat Klausua Sosial bukanlah sebagai suatu pilihan *either/or*. Mendukung, diartikan mendukung AS dan dunia Barat dalam keinginan mereka melindungi pasar buruhnya masing-masing dan menghilangkan keuntungan komparatif negara-negara Asia dan negara berkembang. Di pihak lain, bila menentang dikaitkannya Klausua Sosial dengan perdagangan berarti men-

dukung perusahaan-perusahaan Transnasional, majikan dan kelompok elit dan negara-negara berkembang, dengan merugikan kelompok buruh miskin.

Saya percaya bahwa Klausua Sosial harus dikaitkan dengan serangkaian reformasi global yang komprehensif, yang terutama mendemokratiskan lembaga-lembaga dunia terkemuka. Kedaulatan ekonomi sebagai persyaratan bagi pemberdayaan murni dan hak-hak kaum buruh akan menjadi sangat penting. Dengan pemahaman ini, maka himbauan akan sebuah reformasi global terhadap hubungan Utara-Selatan dan lembaga-lembaga keuangan dunia sangat sah. Ini tidak berarti sebagai suatu metode advokasi di kalangan perburuhan, Klausua Sosial diabaikan begitu saja. Ini merupakan peluang bagi kaum buruh untuk memiliki landasan dan dipahami sebagai bahasa bersama di seluruh dunia bagi perbaikan hidup kaum buruh. Walaupun kita masih harus tetap mempertanyakan di bawah kondisi apakah Klausua Sosial akan menjadi hak yang benar-benar memperkuat buruh untuk menentukan dan memperbaiki kehidupannya. Belum lagi elemen-elemen (konvensi-konvensi) mana saja yang dimasukkan dalam Klausua Sosial.

Dalam Klausua Sosial yang dibicarakan di atas, persoalan buruh migran tidak dimasukkan sebagai hal yang sangat penting, terutama di konteks perdagangan bebas saat ini. Juga persoalan buruh anak-anak, antara eradikasi dan perlindungan pada buruh anak-anak. Ini mengarahkan kita untuk mendudukan persoalan Klausua Sosial ini dengan proporsinya, sebagai suatu itikad sangat baik, sebagai suatu

metode juga memadai dan patut dicoba, tetapi Klausua Sosial bukanlah sebagai suatu akhir dari advokasi buruh. Oleh karena itu, sikap terhadap Klausua Sosial haruslah menjadi sikap strategis, yang ditentukan oleh kepentingan hak-hak buruh. Masalah implikasi, dan sebagainya hendaknya tidak menghentikan kita melakukan pemberdayaan yang merupakan masalah krusial, dan dengan demikian penekanan pada kondisi di mana buruh akan dapat menikmati hak mereka menjadi sangat penting.

GSP (Generalized System of Preferences)

GSP merupakan salah satu bentuk dari klausua. Tahun 1992 kegiatan perburuhan di Indonesia mendapat sorotan ketika *representative* perdagangan Amerika Serikat (*United States Trade Representative/ USTR*) bersedia melakukan *review* mengenai situasi perburuhan di Indonesia atas desakan Ornop Utara (*Human Right Watch/ Asia*) dan *International Labour Right Education and Research*. Tetapi kemudian *review* ini ditangguhkan pada February 1994, setelah pemerintah Indonesia mengambil langkah beberapa "perbaikan"

pada tatanan hukum dan juga secara bertahap menaikkan upah minimum nasional.

Perbaikan-perbaikan yang lain juga diumumkan beberapa saat sebelum pertemuan puncak APEC 1994 di mana kementerian tenaga kerja Indonesia diwakili oleh Menteri Abdul Latief bertemu dengan USTR Mickey Kantor.

Hal seperti ini, di mana para aktivis perburuhan cenderung mengharapkan dilaksanakannya GSP harus kecewa karena pada akhirnya GSP lebih semata menguntungkan pihak lain. Bukan para buruh. Pelanggaran hak-hak fundamental buruh terus berlangsung mulai dari kebebasan berserikat hingga intervensi dari pihak militer.

Berangkat dari pengalaman ini bisa dipahami bila ada sikap para aktivis perburuhan, buruh dan beberapa Ornop cenderung sangat hati-hati dalam penentuan sikapnya terhadap Klausua Sosial. Hendaknya kita mengingat bahwa "*The window is not the view; the window allows the view*". Hal ini bisa diselaraskan dengan melihat persoalan Klausua Sosial dan kaitannya dengan WTO - Perdagangan. Diadopsinya Klausua Sosial di dalam WTO bukanlah hak-hak buruh itu sendiri, ini semata suatu wahana.

Pembahasan dan Kontroversi Sekitar Klausula Sosial di Forum Internasional

Soemadi D.M. Brotodiningrat

PRAKARSA untuk mengaitkan masalah perdagangan internasional dengan standar perburuhan pertama muncul dalam rencana pembentukan *International Trade Organization* (ITO), yaitu dengan dicantumkannya rancangan pasal 7 (*Fair Labour Standards*) dari Havana Charter, yang berbunyi:

"All countries have a common interest in the achievement and maintenance of fair labour standards related to productivity may permit" and that "unfair labour conditions, particularly in production for export, create difficulties in international trade, and accordingly, each Member (of the ITO) shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate such conditions within its territory".

Namun usaha tersebut mengalami kegagalan karena ITO tidak jadi terbentuk. Setelah *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) dinyatakan berlaku secara efektif pada awal tahun 1948, maka satu-satunya ketentuan dalam GATT yang dapat dipakai sebagai bahan rujukan menge-

nai masalah ini hanyalah pasal XX(e) GATT, yang membolehkan negara-negara anggota mengambil tindakan terhadap negara lain yang berkaitan dengan penggunaan tenaga narapidana (*"relating to the products of prison labour"*).

Semenjak itu isu tersebut untuk waktu yang cukup lama (kurang lebih 30 tahun) tidak mendapatkan perhatian. Pada putaran-putaran perundingan dagang multilateral sebelum Putaran Uruguay, masalah tersebut juga tidak masuk dalam agenda. Baru pada tahun 1979 Amerika Serikat mengajukan usul agar GATT membahas standar perburuhan internasional yang minimal guna memenuhi tujuan preambule GATT tentang *"raising standards of living"*. Namun usul tersebut tidak mendapatkan sambutan. Pada waktu persiapan peluncuran Putaran Uruguay, kembali delegasi AS mencoba memasukkan isu standar perburuhan dalam negosiasi, namun juga tanpa hasil. Prakarsa AS tersebut kemudian diulangi lagi pada tahun 1987 melalui GATT

Council. Dalam kaitan ini yang menjadi pokok perhatian AS menyangkut 4 bidang, yaitu tenaga kerja anak, tenaga kerja narapidana, kebebasan untuk berserikat, dan hak untuk melakukan tawar-menawar secara kolektif (*collective bargaining*). Namun demikian usaha tersebut tidak berhasil karena ditentang oleh negara-negara berkembang. Pada tahun 1990, lagi-lagi delegasi AS di GATT Council mengajukan usul yang serupa, tetapi tetap tidak berhasil mendapatkan konsensus.

Menjelang Konferensi Tingkat Menteri di Marrakesh masalah Klausu Sosial tersebut muncul kembali, yang oleh Amerika Serikat dan Uni Eropa didesakkan untuk dimasukkan dalam keputusan Konferensi dan program kerja Komite Persiapan WTO. Negara-negara tersebut menyatakan bahwa banyak negara berkembang memperoleh suatu "*competitive advantage*" dengan cara mengeksploitasi tenaga anak-anak dan narapidana. Untuk itu mereka menghendaki agar dalam keputusan tentang pembukaan Komite Persiapan WTO disebutkan secara tegas keterkaitan antara masalah perdagangan internasional dengan Klausu Sosial. Usulan Uni Eropa tersebut didasarkan pada resolusi Parlemen Eropa bulan Februari 1994 yang menghendaki pencantuman Klausu Sosial dalam aturan perdagangan multilateral sebagai bagian mandat WTO maupun dalam kerangka unilateral, antara lain GSP. Gagasan tersebut mendapatkan tantangan keras dari negara-negara berkembang dan juga beberapa negara maju karena dianggap dapat merusak "*balance*" yang dengan susah payah dicapai dalam perundingan Uruguay Round. Setelah melalui serangkaian konsultasi yang cukup sulit, akhirnya dicapai suatu kompromi un-

tuk tidak memasukkan Klausu Sosial dalam salah satu keputusan Marrakesh, tetapi hanya disebutkan dalam Pernyataan Akhir Ketua Konferensi. Kompromi tersebut pada hakikatnya berarti bahwa desakan untuk mengambil keputusan resmi tentang kaitan antara Klausu Sosial dengan perdagangan internasional pada KTM Marrakesh dapat dihindari dan hingga saat ini masalah tersebut belum pernah dibahas secara formal di WTO.

Gagasan untuk mencantumkan keterkaitan antara Klausu Sosial dengan perdagangan internasional dalam keputusan Marrakesh sebenarnya hanya mendapatkan dukungan dari beberapa negara maju saja. Dalam Pernyataan Akhir Ketua Konferensi disebutkan bahwa dari sekitar 120 pembicara hanya terdapat beberapa negara saja yang menekankan pentingnya kaitan antara perdagangan dengan standar perburuhan. Bahkan di antara negara-negara maju sendiri terlihat tidak adanya kesamaan pandangan mengenai hal ini. Di kalangan Eropa terdapat beberapa negara yang tidak mendukung gagasan tersebut meskipun dengan dasar pertimbangan yang berbeda-beda. Inggris, misalnya, masih menaruh sikap ragu terhadap pencantuman Klausu Sosial dalam keputusan Marrakesh dan menempatkan masalah ini sebagai isu baru yang paling belakang untuk dibahas dibandingkan isu baru lainnya seperti lingkungan hidup dan kebijakan kompetisi. Berdasarkan hasil penjajagan sebelum KTM Marrakesh diperoleh kesan bahwa Belanda bahkan menolak gagasan tersebut dan menghendaki agar masalah Klausu Sosial, khususnya masalah perburuhan, dibahas di ILO. Sementara itu beberapa negara Eropa lainnya, seperti Jer-

man, Spanyol dan Swedia juga enggan mendukung dimasukkannya Klausua Sosial ke dalam Deklarasi Marrakesh karena menganggap bahwa perundingan Putaran Uruguay sudah diselesaikan pada tanggal 15 Desember 1993, dan mereka tidak menghendaki negosiasi lanjutan untuk itu.

Dengan kegagalan dimasukkannya masalah Klausua Sosial/standar buruh ini ke forum WTO, maka usaha telah dialihkan ke forum *International Labour Organization* (ILO). Dalam sidang ke-81 *International Labour Conference* (ILC) pada bulan Juni 1994 masalah ini telah diangkat oleh Dirjen ILO M. Hansenne dan menjadi fokus perhatian para delegasi. Hal ini telah mendorong *Governing Body* ILO untuk membentuk suatu *Working Party* dengan mandat untuk membahas dimensi sosial dari liberalisasi perdagangan internasional. Namun demikian, sebagaimana halnya dengan yang terjadi di WTO, pembahasan masalah Klausua Sosial di *Governing Body* ILO telah pula diwarnai dengan kontroversi dan akhirnya pada sidangnya ke-262 *Governing Body* mencatat kesepakatan dalam *working party*-nya bahwa:

"it would not pursue the question of trade sanctions and that any further discussion of the link between international trade and social standards through a sanction-based social clause mechanism should be suspended".

Meskipun upaya untuk memasukkan pengaitan Klausua Sosial dengan perdagangan internasional dalam pembahasan baik di WTO maupun di ILO masih terus diwarnai kontroversi dan belum menunjukkan prospek tercapainya konsensus, namun mengingat posisi Amerika Serikat, Perancis dan beberapa negara maju lain-

nya yang sangat keras, bukannya tidak mungkin bahwa masalah ini akan dipaksakan kembali untuk masuk dalam agenda Konferensi Tingkat Menteri WTO di Singapore (SMC) pada bulan Desember 1996. Hal ini memang dimungkinkan, karena sesuai dengan *understanding* Marrakesh negara-negara anggota dapat mengajukan masalah-masalah yang berada dalam ruang lingkup dan fungsi WTO, termasuk isu-isu baru (*new issues*) antara lain Klausua Sosial. Sebagaimana diketahui, sesuai dengan keputusan Marrakesh, SMC tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk mengadakan peninjauan mengenai implementasi dari hasil Putaran Uruguay setelah mulai berlakunya WTO tanggal 1 Januari 1995. Dirjen WTO mengusulkan rancangan agenda SMC sebagai berikut:

- a. Review on the Implementation of the WTO Agreement and Other Decisions (Built-in-Agenda);
- b. On-going negotiations/Unfinished business;
- c. Trade and Environment;
- d. Future Agenda of the WTO (new issues);
- e. Further Liberalization.

Mengingat berlanjutnya kontroversi mengenai Klausua Sosial ini, maka masih sulit diramalkan sampai seberapa jauh dan bagaimana isu tersebut akan dibahas di SMC. Sementara itu terdapat indikasi bahwa dalam persiapan SMC itu sendiri perhatian mulai sedikit bergeser ke beberapa isu baru lainnya seperti multilateralisasi aturan-aturan investasi, masalah korupsi dan penyuapan dalam kaitannya dengan *government procurement*.

Kontroversi Sekitar Klausu Sosial dan Perdagangan Internasional

Bagi negara-negara pemrakarsa dan pendukung Klausu Sosial dalam perdagangan internasional, argumentasi pokok yang selalu mereka berikan ialah perlu adanya jaminan bahwa keuntungan yang dihasilkan oleh liberalisasi perdagangan dapat dinikmati secara merata. Dalam hubungan ini mereka berpandangan bahwa tanpa suatu Klausu Sosial, kaum pekerja sebagai salah satu faktor produksi utama cenderung terabaikan dalam pembagian keuntungan tersebut. Negara-negara tersebut bahkan mencurigai bahwa di banyak negara standar perburuhan sengaja ditekan, upah dibiarkan rendah dan hak-hak pekerja tidak dihormati untuk meningkatkan keunggulan komparatif mereka. Para pemrakarsa dan pendukung Klausu Sosial menegaskan bahwa hanya dengan Klausu Sosial-lah maka tujuan GATT dan WTO tentang "*raising standards of living, ensuring full employment and the growing volume of real income and effective demand*" dapat dicapai.

Negara-negara pemrakarsa dan pendukung Klausu Sosial juga selalu menekankan bahwa seharusnya perdagangan internasional tidak hanya "*free*" tetapi juga "*fair*". Dalam hubungan ini, menurut mereka Klausu Sosial merupakan salah satu unsur pokok untuk menjaga agar perdagangan internasional tetap "*fair*". Menurut mereka di dalam sistem perekonomian modern, biaya produksi mencakup berbagai komponen, termasuk biaya sosial (*social costs*). Dan tidak dapat disangkal lagi bahwa tanpa Klausu Sosial beban biaya perlindungan sosial ini akan mempengaruhi secara negatif keunggul-

an komparatif dan daya saing dalam perdagangan internasional. Mereka mengatakan bahwa perbedaan dalam tingkat perlindungan sosial cenderung menjurus ke arah suatu "*social dumping*", apalagi kalau hal tersebut disertai dengan praktek-praktek ketenagakerjaan yang tidak dapat diterima, seperti penggunaan tenaga kerja narapidana dan anak-anak, serta pelarangan "*collective bargaining*".

Ada di antara pengulas yang mendukung konsep Klausu Sosial tersebut yang bahkan mengaitkan apa yang dikatakan sebagai kepincangan dalam standar perburuhan ini dengan gejala relokasi industri negara-negara maju ke negara-negara berkembang, serta mengalirnya pencari kerja, banyak di antaranya illegal, dari negara-negara berkembang ke negara-negara maju, yang sangat merugikan para pekerja di negara-negara maju. Berkembangnya persepsi tentang konvergensi kepentingan antara para pekerja di negara maju yang merasa tersaingi oleh pekerja negara berkembang dan pengusaha di negara maju yang merasa mengalami nasib yang sama inilah yang tampaknya telah mendorong pemerintah sejumlah negara maju untuk bersikeras memperjuangkan Klausu Sosial.

Di pihak lain, negara-negara yang menentang dimasukkannya Klausu Sosial dalam perdagangan internasional, utamanya negara-negara berkembang, bukannya tidak mempunyai alasan kuat. Tidak ada satu pun di antara mereka yang sebenarnya menentang perbaikan standar perburuhan, dan itu telah berulang kali mereka tegaskan. Yang mereka tentang adalah pengaitan antara perbaikan standar perburuhan tersebut dengan perdagangan internasional dalam

bentuk suatu Klausula Sosial dengan memasukkan sanksi dagang. Kecurigaan mereka terhadap tujuan sebenarnya dari prakarsa Klausula Sosial ini timbul karena mereka melihatnya secara kontekstual. *Pertama*, kenyataan bahwa setelah 30 tahun tidak mendapatkan perhatian, Klausula Sosial tersebut dimunculkan kembali pada saat negara-negara maju mulai merasa tersaingi oleh negara-negara berkembang dan mulai secara sistematis berusaha menetralkan daya saing negara-negara berkembang tersebut. *Kedua*, prakarsa tersebut diujungtombaki oleh Amerika Serikat yang jelas bukan merupakan negara pelopor ataupun suri teladan bagi standar perburuhan internasional. Amerika Serikat sendiri belum meratifikasi sebagian besar dari konvensi-konvensi ILO tentang standar perburuhan. *Ketiga*, Uni Eropa yang kemudian menyatakan dukungan terhadap prakarsa Klausula Sosial ini seharusnya menyadari betapa rumitnya masalah tersebut, mengingat pengalaman kegagalan mereka sendiri untuk menciptakan suatu "*Europe Sociale*". *Keempat*, kenyataan bahwa prakarsa tersebut membisu terhadap masalah perbaikan standar hidup bagi "*migrant workers*".

Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut negara-negara berkembang cenderung berkesimpulan bahwa prakarsa Klausula Sosial tersebut tidak sepenuhnya lepas dari usaha negara-negara maju yang merasa terancam dalam persaingan dengan negara-negara berkembang untuk menetralkan keunggulan komparatif mereka dalam bentuk upah buruh yang relatif lebih rendah. Dengan demikian mereka melihat inkonsistensi dalam sikap negara-negara maju

pemrakarsa dan pendukung Klausula Sosial terhadap prinsip keunggulan komparatif sebagai sendi yang diutamakan dalam sistem perdagangan multilateral terbuka. Negara-negara berkembang juga menilai bahwa Klausula Sosial tersebut oleh pihak-pihak yang bertanggung jawab akan dengan mudah disalahgunakan sebagai alat proteksi terselubung, sehingga meniadakan hasil perluasan akses pasar yang telah dicapai dengan susah payah melalui Putaran Uruguay. Akan halnya dengan perkembangan pengertian "*social dumping*", negara-negara berkembang menanggapi bahwa instrumen *anti dumping* komersial yang secara teknis mempunyai pengertian yang jauh lebih jelas saja masih sering disalahgunakan sebagai "*trade harassment*", apalagi kalau menyangkut "*social dumping*" yang pengertiannya jauh lebih kabur.

Lebih dari kesemuanya itu, sebagaimana negara-negara maju, negara-negara berkembang percaya bahwa perdagangan merupakan lokomotif pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya akan meningkatkan kemakmuran rakyat, termasuk taraf hidup para pekerja. Sehingga sulit untuk masuk di akal mereka bahwa Klausula Sosial dengan sanksi dagangnya yang jelas akan menghambat perdagangan tersebut dikatakan bertujuan memajukan taraf hidup para pekerja. Mereka tidak yakin kalau Klausula Sosial ini merupakan jalan yang benar untuk mencapai tujuan perbaikan nasib para pekerja di negara-negara berkembang. Di samping itu mereka juga memperkirakan bahwa Klausula Sosial ini dalam prakteknya nanti hanya akan menjadi instrumen yang sepihak, dalam pengertian hanya mungkin diterapkan oleh yang lebih kuat dan le-

bih maju terhadap yang lebih lemah dan lebih terbelakang, tetapi tidak mungkin sebaliknya.

Berikut adalah cuplikan pernyataan-pernyataan negara-negara berkembang dan Indonesia sendiri mengenai masalah Klausula Sosial tersebut:

- Paragraf 90 dari Komunike KTM Biro Koordinasi GNB, Bandung, 25-27 April 1995 menyebutkan: *"The Ministers expressed their deep concern with regard to new concepts and proposals which seek to link domestic standards relating to the environment, labour, laws, human rights, and other social issues, through the application of trade measures and bilateral pressures which negate the comparative advantage of developing countries. The Ministers strongly urged all concerned to refrain from actions which may have the effect of unravelling the carefully negotiated balance of rights, obligations and interest of all parties in the Final Act of the Uruguay Round on the liberalization and expansion of world trade"*.
- Statement Menteri Tenaga Kerja ASEAN yang disampaikan pada pertemuan yang diselenggarakan di Thailand, 27-28 April 1995 menyebutkan: *"While the Working Party has suspended discussions on the issue, the ASEAN Labour Ministers expressed concern that some developed countries and International Trade Secretariats may still pursue the issue through other means including the imposition of conditionalities to GSP privileges, WTO negotiations and other international fora. They also expressed concern to use on attempts labour standards to interfere in the internal*

affairs of developing countries".

- Pada kesempatan KTM di Marrakesh, bulan April 1994, Menteri Perdagangan RI menyatakan: *"... we note with alarm new tendencies in developed countries to restrict trade by using pretext of social and environment concerns. Not only will this kind of disguised protectionism negate the comparative advantage of developing countries but will also run the risk of unravelling the hard-won balance of rights, obligations and interests of all parties as embodied in the Final Act"*.
- Pidato Menteri Luar Negeri pada Sidang Majelis Umum PBB ke-49 tahun 1994 menyebutkan: *"Furthermore, the attempts to over-load the WTO work programme with social clauses represent in our view protectionism in a thin guise and tend to nullify the few remaining comparative advantages of developing countries"*.

Penutup

Mengingat kuatnya tentangan terhadap prakarsa Klausula Sosial ini, termasuk dari kalangan negara-negara maju sendiri, maka dapat diperkirakan akan sulit untuk dicapai konsensus internasional tentang masalah tersebut, paling tidak dalam waktu dekat ini. Bahkan terdapat kecenderungan bahwa dalam forum-forum antar pemerintah, masalah tersebut menjadi semakin agak tersisih. Kecenderungan ini semakin tampak dengan adanya pernyataan Sekretaris Jenderal OECD, Jean-Claude Paye pada kesempatan pertemuan G-7 di Lille, Perancis beberapa waktu yang lalu sebagaimana dikutip oleh *Straits Times* tanggal 2 April 1996 bahwa dia akan *"oppose a social*

clause in world trade regulations forcing countries to obey certain standards over employment policy". Dikatakan selanjutnya bahwa *"there is no concrete proof of a link between poor labour standards and economic performance..... There is no correlation between the non-respect of labour standards by certain developing countries and their increased competitive-*

ness". Laporan OECD mengenai Klausu Sosial ini akan terbit akhir bulan ini. Kita akan simak dengan seksama apakah laporan dan kesimpulan OECD tersebut akan menyudahi kontroversi sekitar Klausu Sosial ini, atau justru akan menjadikan isunya kian merebak. Atau mungkin akan menidurkan kembali masalah tersebut untuk 30 tahun mendatang.

Pro dan Kontra Memasukkan Klausula Sosial dalam Persetujuan Dagang dalam Perspektif Advokasi Buruh

Abdul Hakim G. Nusantara

MEMASUKKAN Klausula Sosial dalam suatu persetujuan dagang yang bersifat multilateral berarti bahwa pemerintah-pemerintah dari negara-negara yang menandatangani perjanjian dagang tersebut diwajibkan untuk menghormati hak-hak asasi para buruh, terutama hak-hak yang terkandung di dalam 7 (tujuh) konvensi Organisasi Buruh Internasional (ILO). Tujuh konvensi ILO tersebut adalah: (1) konvensi 87 dan 98 mengenai kebebasan berserikat dan berunding bersama; (2) konvensi 29 dan 105 mengenai penghapusan kerja paksa (*forced labour*); (3) konvensi 111 dan 100 mengenai pencegahan diskriminasi di dalam pekerjaan dan pembayaran upah yang sama untuk nilai pekerjaan yang sama; dan konvensi 138 mengenai minimum usia bekerja atau buruh anak. Lima dari tujuh konvensi tersebut merupakan konvensi-konvensi yang paling banyak diratifikasi oleh negara-negara anggota ILO.¹

Usulan dari organisasi-organisasi buruh, antara lain: ICFTU (*International Confederation of Free Trade Organization*) agar Klausula Sosial itu dimasukkan ke dalam persetujuan dagang multilateral di bawah WTO (*World Trade Organization*) mengundang reaksi pro dan kontra dari kalangan pemerintah, terutama pemerintah negara-negara berkembang, dan para aktivis buruh sendiri. Hal itu tentu saja karena usulan memasukkan Klausula Sosial dalam persetujuan dagang akan membawa implikasi politik dan ekonomi dari negara-negara yang menandatangani persetujuan multilateral tersebut. Berikut ini akan disajikan argumentasi yang dikemukakan oleh masing-masing pihak yang pro dan kontra terhadap usulan memasukkan Klausula Sosial dalam persetujuan dagang.

¹ICFTU Circular No. 38 (1995) *International Workers' Rights and Trade: The Need for Dialogue*,

hal. 2. Lima konvensi dari tujuh konvensi tersebut di atas telah diratifikasi hampir oleh 100 negara.

Argumentasi ICFTU Pro Klausu Sosial

Bahwa Klausu Sosial yang diusulkan oleh pihak ICFTU merupakan standar-standar dasar internasional yang menunjukkan hak-hak dasar para pekerja. ICFTU tidak mengusulkan suatu persetujuan global mengenai upah minimum dan syarat-syarat kerja. Tetapi usulan Klausu Sosial itu merupakan ikhtiar untuk melindungi hak-hak dasar buruh dalam era perdagangan bebas di mana pemerintah suatu negara dalam persaingan dagang memperoleh keuntungan melalui cara-cara yang menindas, mendiskriminasi dan mengeksploitasi hak-hak buruh. Itu merupakan kunci untuk mencegah terjadinya praktek-praktek hubungan industrial yang menindas, mendiskriminasi, dan mengeksploitasi hak-hak buruh.

Bahwa Klausu Sosial yang diajukan oleh ICFTU bersifat anti proteksionis dan bertujuan untuk membuka akses pasar dan meningkatkan pertumbuhan dan pekerjaan. Menurut pendapat ICFTU, suatu komitmen yang bersifat *worldwide* (mendunia) terhadap hak-hak buruh akan membantu menyebarkan secara lebih *fair* manfaat-manfaat dari perdagangan di dalam dan antar negara. Dalam konsep klausu ICFTU, ICFTU tidak serta-merta mengusulkan dijatuhkannya sanksi dagang kepada suatu negara yang tidak menjalankan Klausu Sosial. Suatu negara yang karena berbagai alasan tidak dapat menjalankan Klausu Sosial menurut ICFTU perlu dibantu baik aspek teknologi maupun sumberdaya manusianya. Sanksi dagang hanyalah upaya terakhir (*last resort*).

Dimasukkannya Klausu Sosial ke dalam persetujuan dagang akan membuat tidak

mungkin perusahaan-perusahaan multinasional yang tidak bertanggung jawab mempermainkan negara-negara tuan rumah yang potensial dalam rangka mencari suatu pemerintah negara tuan rumah yang siap untuk melanggar hak-hak dasar buruh. Dengan begitu Klausu Sosial akan mendorong proses yang lebih berkesinambungan bagi penanaman modal asing yang membawa peningkatan manfaat bagi negara tuan rumah.

Tujuan dari diadakannya Klausu Sosial adalah agar promosi dagang berjalan berdampingan dengan perbaikan hak-hak buruh. Untuk itu diperlukan membuat prosedur yang teliti bagi pelaksanaan ketentuan internasional yang mengatur hak-hak buruh.

Argumentasi Kontra Klausu Sosial

Argumentasi yang kontra terhadap Klausu Sosial umumnya dikemukakan oleh pemerintah-pemerintah dari negara-negara berkembang di Asia, bahkan oleh negara Asia yang industri dan perdagangannya telah maju. Memasukkan Klausu Sosial dicurigai oleh negara-negara Asia sebagai taktik dari negara-negara Barat untuk menerapkan suatu kebijakan perdagangan yang bersifat proteksionis. Hal ini setidaknya terungkap dalam pernyataan yang dikemukakan oleh Perdana Menteri Singapura Goh Chok Tong yang menyatakan sebagai berikut:

"Attempts to check imports from low-wage countries, like the recent efforts to introduce social clauses on workers' rights and minimum wages into GATT agenda, betray the

West's fear of competition from Asia and its growing sense of economic insecurity".²

Pandangan kontra terhadap Klausu Sosial dikemukakan pula dalam pernyataan bersama menteri-menteri tenaga kerja negara-negara nonblok se usai pertemuan mereka di Delhi dari tanggal 19 sampai dengan 23 Januari 1995. Pernyataan itu menyatakan sebagai berikut:

"Kami sangat prihatin terhadap upaya serius paska Makaresh untuk menetapkan kaitan antara perdagangan internasional dengan pelaksanaan standar perburuhan melalui penganan sanksi Klausu Sosial. Kami ingin menegaskan kembali posisi yang telah kami ambil dalam konferensi IV di Tunisia dan sesudahnya, bahwa pelaksanaan Klausu Sosial dalam bentuk apa pun, sama sekali kami tolak."³

Lebih jauh deklarasi Delhi itu menyebutkan tentang beban negara-negara berkembang untuk membayar hutang yang rata-rata mencapai 30% atau 20% produk bruto nasional. Deklarasi Delhi menekankan tentang pentingnya strategi pembukaan lapangan kerja sebagai cara untuk memperbaiki status perburuhan dan menangani bentuk kerja paksa seperti buruh anak dan tenaga kerja paksa.⁴

Usulan Klausu Sosial oleh ICFTU yang memperoleh simpati dan dukungan negara-negara Barat ditanggapi dengan hati-hati dan kecemasan oleh aktivis NGO. Ada semacam kelegaan yang beralasan bahwa

²Jeff Atkinson. *Community Aid Abroad APEC and Workers' Rights*, hal. 40.

³Rodha D'Souza. *Hak Kaum Buruh dalam Sebuah Dunia Global*, terjemahan Indonesia, INFID, 1995, hal. 50.

⁴Rodha D'Souza. INFID, 1995, hal. 50.

usulan Klausu Sosial itu memang pada permukaannya tampak baik tetapi di balik itu usulan Klausu Sosial dapat menjadi senjata bagi negara-negara Barat kapitalis untuk menerapkan politik dagang yang proteksionis yang merugikan negara-negara Dunia Ketiga, sehingga pada akhirnya pihak negara-negara maju yang diuntungkan dengan pelaksanaan Klausu Sosial. Di tengah sistem dunia yang demokratis seperti yang tercermin di dalam struktur organisasi PBB yang didominasi oleh lima negara-negara kuat dan yang boleh dikatakan dikendalikan oleh para birokrat yang dekat dengan negara-negara Barat, dikhawatirkan penerapan Klausu Sosial dapat disalahgunakan sehingga akhirnya juga dapat merugikan para buruh sendiri. Oleh karena itu seorang aktivis NGO mengusulkan agar pengadaan dan pelaksanaan Klausu Sosial harus dikaitkan dengan usaha-usaha yang lebih mendasar, yaitu restrukturisasi sistem dunia yang tidak demokratis ke arah struktur yang lebih demokratis, yang berarti reformasi organisasi PBB dan WTO melepaskannya dari dominasi kepentingan negara-negara kapitalis Barat.⁵

Dalam menjawab terhadap adanya kekhawatiran bahwa Klausu Sosial dapat disalahgunakan oleh negara-negara maju, yaitu untuk melindungi dan membenarkan politik dagang mereka yang proteksionis, ICFTU mengajukan suatu konsep yang berkenaan dengan prosedur bagi penerapan Klausu Sosial. Dalam prosedur yang diusulkan oleh ICFTU itu, pertama, WTO dan ILO akan bekerja sama untuk

⁵Rodha D'Souza. INFID, 1995, hal. 58-63.

mendirikan Badan Penasihat (*Advisory Body*) yang bertugas untuk menjaga dan mengawasi penerapan Klausula Sosial. Badan ini akan melakukan *review* secara periodik atau atas dasar pengaduan yang sesuai dan benar penerapan prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam tujuh konvensi di dalam hukum dan praktek perburuhan masing-masing negara anggota. Pekerjaan untuk *me-review* dan praktek perburuhan itu akan dilakukan oleh pihak ILO. Kemudian ILO akan membuat laporan dan rekomendasi kepada negara yang bersangkutan mengenai perubahan-perubahan yang diperlukan dan bantuan teknis dan sumberdaya tambahan yang tersedia untuk membantu negara yang bersangkutan.

Kedua, langkah berikutnya pemerintah yang bersangkutan diberi waktu untuk mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki struktur dan praktek perburuhannya. Bila hal itu sudah dilakukan pada laporan berikutnya pihak ILO dapat mencapai salah satu dari tiga kesimpulan: (a) bahwa negara anggota yang *di-review* telah memenuhi standar internasional tertentu; (b) masalah perburuhan yang dihadapi oleh negara tersebut belum terselesaikan akan tetapi ada kemajuan yang telah dicapai; (c) banyak pemerintah yang bersangkutan telah gagal untuk bekerja sama dengan ILO dan masih tidak memenuhi standar internasional. Dalam suatu peristiwa di mana kemajuan telah dicapai laporan lebih jauh mesti disiapkan dalam tempo satu atau dua tahun.

Jika pemerintah suatu negara yang bersangkutan secara jelas gagal untuk mempertimbangkan rekomendasi ILO maka negara tersebut akan diberi peringatan, bahwa

jika dalam tempo satu tahun tidak bisa bekerja sama dengan ILO, maka masalahnya akan diserahkan kepada Dewan WTO untuk dipertimbangkan kemungkinan tindakan perdagangan. Dalam memeriksa langkah-langkah atau sanksi dagang itu WTO mempunyai rentang pilihan yang dapat terus bereskalasi jika pemerintah yang bersangkutan terus gagal untuk memenuhi kewajibannya. Langkah pertama dapat berupa penundaan hak negara yang bersangkutan atas akses ke aturan-aturan baru WTO yang mengikat. Pilihan lainnya adalah pengenaan tarif atas ekspor dari negara yang bersangkutan. Tetapi sekali lagi ini hanyalah *last resort* (upaya terakhir).

Prosedur penerapan Klausula Sosial yang diusulkan ICFTU yang termuat di dalam ICFTU Circular No. 38 (1995) merupakan prosedur yang berhati-hati yang dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan Klausula Sosial oleh negara-negara Barat yang maju. Prosedur penerapan Klausula Sosial yang diajukan oleh ICFTU tampaknya belum memperoleh tanggapan yang layak dari pemerintah negara-negara berkembang. Membaca prosedur yang diajukan oleh ICFTU itu, kita dapat menyimpulkan bahwa Klausul Sosial bukan hanya ditekankan kepada negara berkembang saja tetapi juga ditujukan kepada negara maju. Memasukkan Klausula Sosial ke dalam persetujuan dagang secara multilateral akan mencegah penerapan Klausula Sosial secara sewenang-wenang melalui persetujuan bilateral oleh negara-negara maju yang dipaksakan kepada negara berkembang.

Ikhtiar untuk memperbaiki hak-hak dasar buruh di negara-negara di dunia ter-

masuk di Indonesia jelas pada akhirnya ter-
pulang kepada para buruh sendiri. Oleh
karena itu memang semakin penting dan
strategis upaya-upaya pemberdayaan dan
penumbuhan kekuatan di kalangan buruh.
Ini mengindikasikan betapa pentingnya
upaya di tingkat domestik. Selain upaya
pemberdayaan buruh, organisasi buruh,
NGO, dan aktivis harus selalu pula terus
mendorong dan mendesak pemerintah un-
tuk meratifikasi sebanyak mungkin kon-
vensi ILO, khususnya tujuh konvensi ter-
sebut di atas dan melaksanakannya se-
cara konsisten di dalam praktek perbu-
ruhan sehari-hari. Dalam kaitannya de-
ngan Klausua Sosial beberapa hal perlu
disikapi dan dilakukan beberapa hal se-
bagai berikut:

- (1) Usulan bagi pemasukan (*inclusion*)
Klausua Sosial dalam persetujuan da-
gang multilateral perlu disikapi secara
terbuka, dalam arti mencoba untuk
mengkaji masalahnya secara lebih
obyektif. Dalam hal itu pertanyaan
yang layak untuk diajukan adalah,
apakah memasukkan Klausua Sosial
kedalam persetujuan dagang akan

menciptakan lingkungan internasio-
nal yang lebih kondusif bagi aksi dan
pelaksanaan hak-hak dasar buruh.

Oleh karena itu ikhtiar dari berbagai
pihak yang menghendaki ataupun yang
menolak masuknya Klausua Sosial ke
dalam persetujuan dagang multilate-
ral perlu terus dipantau dan dikaji.

- (2) NGO-NGO Indonesia perlu mendukung
dan senantiasa menghormati berbagai
ikhtiar untuk mendemokratiskan ba-
dan-badan internasional dan WTO,
demi kepentingan advokasi hak-hak
buruh, khususnya yang berkenaan
dengan Klausua Sosial.
- (3) Usulan prosedur bagi penerapan Klau-
sa Sosial oleh ICFTU semestinya di-
kaji sebagai ikhtiar untuk mencegah
penyalahgunaan Klausua Sosial oleh
negara-negara maju.
- (4) Sejalan dengan hal tersebut di atas,
pemberdayaan para buruh mesti men-
jadi prioritas dan harus dipandang se-
bagai bagian dari perjuangan untuk
menegakkan demokrasi.

Klausa Sosial dan Perdagangan Internasional*

Mari Pangestu

Pengantar

TUDUHAN-tuduhan bahwa lebih rendahnya standar perburuhan mengakibatkan sumber keunggulan bersaing yang tidak adil dan karenanya menghadapi pembatasan akses pasar, bukanlah hal yang baru sebab sudah dilontarkan secara periodik selama hampir seratus tahun (Chernovitz, 1987). Standar demikian menghasilkan *damping sosial* (*social dumping*), maka itu dibutuhkan suatu Klausa Sosial dalam bentuk sanksi-sanksi dagang untuk mengatasinya.

Meskipun sebagai isu masih diperdebatkan, namun akhir-akhir ini meningkat tuntutan untuk mengaitkan standar perburuhan, seperti tingkat upah minimum dan hak-hak pekerja, dengan politik perdagangan pada tingkat regional, multilateral

dan bilateral. Dalam beberapa tahun terakhir telah tercapai persetujuan terpisah dari perjanjian perdagangan bebas atau integrasi ekonomi mengenai standar perburuhan dan lingkungan sebelum dalam NAFTA (*North American Free Trade Area*) dan dengan adanya *Social Charter* oleh UE (Uni Eropa). Dengan mengambil contoh dari perkembangan tersebut diajukan tuntutan oleh AS dan Perancis untuk memasukkan Klausa Sosial dalam kewenangan WTO (*World Trade Organization*). Pada tahun 1994 Indonesia juga telah diancam oleh AS akan dicabut fasilitas GSPnya, jikalau pemerintah RI tidak mengakui keberadaan lebih dari satu serikat pekerja yang sah. Sementara Indonesia tetap mendapatkan fasilitas GSP, masih ada keprihatinan yang terus-menerus mengenai kaitan akses pasar dengan standar buruh. Tindakan pemerintah meningkatkan upah minimum dalam dua tahun terakhir¹ dapat dikaitkan sebagai res-

*Alih bahasa oleh Sunarto dan Daru Mursito dari Mari Pangestu, "Social Clause and International Trade", makalah yang disampaikan dalam seminar CSIS, Jakarta, 11 April 1996.

¹Upah minimum dinaikkan sekitar 30% dalam dua tahun terakhir. Walaupun fasilitas GSP

pons pemerintah Indonesia terhadap pihak luar yang memperlakukan standar buruh di Indonesia.

Indonesia bersama dengan negara-negara ASEAN dan banyak negara berkembang lainnya menentang tuntutan-tuntutan dimasukkannya Klausur Sosial dalam kewenangan WTO. Pendirian ini diajukan berulang-ulang oleh para pemimpin ASEAN secara individual maupun dalam berbagai forum ASEAN. Mereka berpandangan bahwa menaikkan standar perburuhan dengan perdagangan hanyalah merupakan cara lain untuk memberlakukan hambatan-hambatan yang proteksionis menghadapi produk-produk negara berkembang pada saat meningkatnya persaingan dalam era liberalisasi perdagangan.

Akan tetapi, negara berkembang seperti anggota ASEAN hendaknya juga menyadari bahwa tekanan-tekanan politik ekonomi domestik di negara-negara maju dan tingkat penganggurannya yang tinggi akan memastikan bahwa perdebatan akan berkelanjutan. Dan sekalipun inisiatif Perancis dan AS untuk memasukkan Klausur Sosial ke dalam wewenang WTO belum berhasil, meskipun demikian ada persetujuan agar isu ini didiskusikan oleh Komite Persiapan WTO (Rao, 1995). Kesimpulan ucapan-ucapan Ketua Komite Negosiasi Perdagangan mengungkapkan bahwa sementara partisipan (tanpa menyebut AS dan Perancis secara khusus) meminta WTO agar membahas hubungan antara perdagangan dan berbagai

aspek domestik, termasuk standar perburuhan. Jadi, standar perburuhan dan perdagangan internasional secara resmi telah diidentifikasi sebagai isu baru berkaitan dengan perdagangan yang muncul bersama dengan kaitan perdagangan internasional dan lingkungan, investasi dan kompetisi.

Ada tanda lain yang menunjukkan bahwa isu-isu ini akan diangkat lagi dalam Pertemuan Menteri-menteri WTO pada bulan Desember 1996, seperti terungkap dari pernyataan-pernyataan yang diajukan pada Pertemuan Menteri-menteri Tenaga Kerja G-7 baru-baru ini di Perancis tanggal 2-3 April 1996. Pertemuan ini diadakan untuk membicarakan tingginya tingkat pengangguran di negara-negara industri. Ternyata ada 24 juta orang tercatat sebagai penganggur di negara-negara G-7. Pada akhir pertemuan disarankan untuk melanjutkan liberalisasi perdagangan dalam kerangka WTO, tetapi juga dinyatakan tentang "pentingnya meningkatkan standar perburuhan inti di seluruh dunia, dan membahas perkaitan antara standar ini dan perdagangan internasional dalam forum-forum yang tepat". Meskipun pernyataan ini tidak sampai mengatakan agar pelanggaran standar perburuhan perlu dikenai sanksi-sanksi dagang, namun sekali lagi ditekankan pentingnya mengangkat isu ini dalam agenda internasional. Belum diputuskan forum-forum internasional mana yang hendaknya mencantumkan isu-isu ini. Perancis dan AS jelas berkepentingan agar isu ini dimasukkan dalam agenda WTO, sementara Jerman tampaknya menolak. Sesudah pertemuan, Menteri Tenaga Kerja AS dikutip sebagai mengatakan "Pendirian AS tetap konsisten memperjuangkan standar perburuhan inti di dalam WTO sedemikian rupa sehingga di

dari AS dikaitkan dengan diberlakukan pengakuan keberadaan lebih dari satu serikat pekerja, banyak yang menafsirkan peningkatan upah minimum oleh pemerintah merupakan jawaban tak langsung pada tekanan-tekanan tersebut dari AS.

sana ada ketentuan yang menegaskan kepentingan kami tentang standar perburuhan inti, itulah tentunya suatu langkah dalam arah yang benar” (*Jakarta Post*, April 3, 1996 yang mengutip dari *Reuter*).

Dua studi oleh OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) dan ILO (*International Labor Office*) telah dipersiapkan untuk pertemuan tersebut dan kedua studi berkesimpulan bahwa secara empiris dan teoretis tidak ada kaitan antara perdagangan dan standar perburuhan. Temuan-temuan sementara dari studi OECD menjelaskan bahwa tidak ada kaitan yang signifikan antara tidak dihargainya standar perburuhan minimum dan daya saing yang tidak *fair* yang akan menjadi dasar untuk sanksi-sanksi dagang. Sedangkan studi ILO (*International Labor Office*) memperlihatkan bahwa lebih banyak berdagang dengan negara berkembang berupah rendah dan perubahan penggunaan teknologi bukanlah sebab utama peningkatan pengangguran di negara-negara industri. Lambatnya pertumbuhan ekonomi merupakan sebab pokok yang menyebabkan tingkat pengangguran yang tinggi di negara-negara G-7. Kendati pun ada temuan-temuan ini, namun pernyataan-pernyataan yang tetap mengaitkan standar buruh yang lebih rendah sebagai sumber persaingan yang tidak adil tetap dilontarkan dan mengingat tekanan-tekanan politik domestik di beberapa negara utama G-7, dapat diperkirakan bahwa sangat mungkin perdebatan akan berlanjut dan akan diagendakan untuk didiskusikan pada Pertemuan Menteri-menteri WTO di Singapura bulan Desember 1996 mendatang.

Jadi, Indonesia dan negara berkembang lain hendaknya memperhatikan kemung-

kinan pengaitan politik dagang dengan isu-isu sosial seperti standar perburuhan, bukan hanya karena akibatnya yang langsung pada sejumlah industrinya, melainkan juga karena kemungkinan Klausu Sosial disalahgunakan sebagai proteksi terselubung, dan karenanya meningkatlah perselisihan dagang yang berkaitan dengan standar perburuhan itu. Kesenambungan pertumbuhan ekonomi Indonesia dan negara-negara ASEAN lain tergantung pada terus berlanjutnya sistem perdagangan dunia yang terbuka dan berdasarkan peraturan yang jelas. Selanjutnya, isu ”peningkatan” harmonisasi pada suatu keadaan sosial atau lingkungan yang optimal dapat melanggar kedaulatan nasional, khususnya bahwa Klausu Sosial itu dapat meluas melampaui standar perburuhan, seperti mencakup hak-hak asasi manusia. Lebih daripada soal lingkungan, isu standar perburuhan merupakan suatu isu Utara-Selatan yang dapat mempengaruhi liberalisasi perdagangan global, jikalau tidak ditangani secara tepat. Negara-negara sedang berkembang hendaknya mengembangkan suatu respon, karena isu ini diperkirakan tidak akan mereda, dan bahkan akan berkembang menjadi tuntutan untuk mengaitkan standar perburuhan dengan perdagangan internasional.

Isu-isu Menyangkut Standar Perburuhan dan Klausu Sosial

Penyebab Meningkatnya Tuntutan Mengaitkan Standar Perburuhan dan Perdagangan

Dapat diidentifikasi beberapa faktor yang menyebabkan meningkatnya pengaitan standar perburuhan dengan perdagangan internasional. Pertama adalah meningkatnya

persaingan sebagai akibat dari peningkatan impor dari Negara Sedang Berkembang (NSB) ke negara maju. Pertumbuhan pesat dalam perdagangan dunia di bidang barang dan jasa sebagian dapat dijelaskan dari keberhasilan membebaskan perdagangan dari hambatan-hambatan tradisional, seperti hambatan impor dalam bentuk tarif dan hambatan nontarif, dan berkurangnya biaya transportasi maupun komunikasi internasional. Meningkatnya persaingan telah menyebabkan beralihnya perhatian ke arah keadaan dalam negeri negara-negara pengimpor, termasuk lebih tingginya standar perburuhan dan lingkungan hidup, sebagai penyebab berkurangnya daya saing perusahaan dan industri terhadap persaingan dari luar. Sebagaimana ditunjukkan oleh Anderson (1995), hal ini terjadi ketika pendatang-pendatang baru dengan standar perburuhan lebih rendah dan pengaruhnya signifikan seperti Cina memasuki pasaran dunia; lalu ini pun terjadi ketika negara-negara yang ekonominya kurang berkembang bergabung dalam ikatan perjanjian kawasan perdagangan bebas, seperti masuknya Meksiko ke dalam NAFTA dan negara-negara Laut Tengah ke dalam UE. Bagaimanapun jauh lebih mudah untuk mempersalahkan penyebab kurang bersaingnya produk dalam negeri di negara maju karena persaingan yang tidak adil akibat standar buruh yang lebih rendah daripada mempersalahkan sulitnya bersaing karena kebutuhan untuk melakukan penyesuaian dan restrukturisasi industri dalam negeri.

Kedua, bahwa isu itu cenderung muncul bersamaan dengan situasi pasar kerja di negara-negara maju. Dimunculkannya standar perburuhan dalam agenda WTO baru-baru ini dapat dikaitkan dengan ting-

ginya tingkat pengangguran di Eropa yang melebihi 10% dan juga dengan menurunnya pendapatan relatif pekerja-pekerja tidak trampil di AS. Bahkan sekalipun tidak terbukti bahwa impor-impor dari negara-negara berupah rendah mempertinggi pengangguran para pekerja berketrampilan lebih rendah, toh kedua hal ini akan terus-menerus dikaitkan karena kondisi-kondisi politik domestik di negara-negara maju.

Ketiga, adalah semakin terintegrasi-nya penduduk-penduduk bumi akan membuat dunia menjadi suatu *global village* yang mempunyai permasalahan bersama. Dengan makin meningkatnya arus informasi dan kesatuan dunia di masa mendatang, maka kemungkinan terus-menerus berkembanglah perasaan pentingnya untuk mengurus kepentingan bersama dan bukannya berkurang (Anderson, 1995).

Keempat, adalah *demonstration effect*. Dicantumkannya Protokol mengenai Kebijakan Sosial dalam Perjanjian Maastricht yang ditandatangani oleh pemerintah-pemerintah UE (kecuali Inggris) pada bulan Februari 1992 dan persetujuan tambahan dalam NAFTA pada tahun 1993, telah menyemangati para pengusul seperti AS untuk mencoba lagi memasukkannya dalam agenda perdagangan multilateral WTO. Memang AS sudah mencoba tetapi tak berhasil untuk memasukkan standar perburuhan dalam Komite Persiapan GATT bagi babak baru perundingan perdagangan Uruguay pada tahun 1986.

Dalam bagian berikut tulisan ini akan dibahas argumen-argumen pengaitan standar perburuhan dan perdagangan internasional, dan dianalisis kebaikan atau keburukan-

nya. Akan tetapi, analisisnya akan didahului dengan pendefinisian Klausua Sosial dan standar perburuhan.

Definisi Klausua Sosial dan Standar Perburuhan

Istilah "Klausua Sosial" muncul dari argumentasi bahwa produk-produk yang dihasilkan berdasarkan standar perburuhan yang lebih rendah dipandang menyebabkan damping sosial, dan karena itu diperlukan suatu Klausua Sosial untuk menjadi peraturan yang dapat menghadapinya.

Sementara itu ada bermacam-macam definisi tentang standar perburuhan. Departemen Tenaga Kerja AS memasukkan di dalamnya kebebasan berkumpul, hak pekerja untuk berorganisasi dan mengadakan tawar-menawar secara kolektif, larangan kerja paksa, usia minimum pekerja dan pengajuan syarat-syarat kerja yang dapat diterima (yaitu standar hidup yang layak bagi pekerja dan keluarganya, liburan khusus tahunan dengan tetap dibayar, seminggu bekerja tidak melampaui 48 jam, dan kondisi-kondisi minimum untuk perlindungan keselamatan dan kesehatan pekerja). Di lain pihak, kebijakan sosial dari UE malahan lebih luas yang mencakup hak untuk latihan kerja dan perlindungan manusia lanjut usia maupun orang cacat.

ILO mempunyai 174 konvensi yang meliputi jangkauan luas standar perburuhan, yang telah berkembang melalui proses multilateral lebih dari 75 tahun yang lalu dan diimplementasikan secara sukarela oleh negara-negara anggotanya (Rao, 1995). Tidak ada mekanisme untuk memaksakan pelaksanaan Konvensi-konvensi ILO, pemaksaannya dilakukan dengan proses pene-

kanan oleh negara-negara anggota. Di dalam GATT dan WTO belum ada perincian-perincian mengenai standar perburuhan, dengan pengecualian Pasal XXe yang mengizinkan anggota WTO untuk membatasi atau melarang impor barang-barang yang dihasilkan oleh para narapidana.

Argumen Memasukkan Klausua Sosial dalam Kerangka Perdagangan Multilateral

Ada beberapa argumen pokok untuk mendukung upaya memasukkan Klausua Sosial dalam kerangka perdagangan multilateral. Seperti yang akan dikemukakan di bawah ini, banyak dari argumentasi itu dapat ditunjukkan sebagai lemah dasarnya.

Pertama bahwa pekerja dalam negeri perlu dilindungi menghadapi persaingan dari negara-negara yang tidak menghormati standar perburuhan dasar. Standar perburuhan yang lebih rendah merugikan karena tidak ditaatinya standar menyebabkan pengangguran di negara-negara maju yang mengimpor produk-produk yang dihasilkan standar perburuhan yang lebih rendah itu. Argumentasi ini dapat ditolak dengan kesimpulan dari berbagai studi. Studi ILO yang disebutkan di atas, Studi lapangan kerja yang dilakukan OECD sebelumnya (1994), dan sejumlah studi lain sama-sama menyimpulkan bahwa tingginya tingkat pengangguran di negara-negara industri (yaitu Eropa) dan penurunan relatif upah para pekerja tidak trampil di negara maju lainnya (yaitu AS) tidak dapat dikatakan disebabkan oleh perdagangan internasional. Sebab-sebabnya lebih diakibatkan oleh lambatnya pertumbuhan ekonomi negara-

negara maju, perubahan teknologi dan sulitnya untuk melakukan perubahan kelembagaan mereka yang untuk sementara menghalangi penyesuaian dalam keadaan situasi lapangan kerja yang berubah. Oleh karena itu, memberlakukan Klausula Sosial dalam perdagangan internasional tidak akan mengurangi pengangguran atau meningkatkan upah para pekerja tak trampil di negara-negara industri.

Kedua, seperti halnya dengan standar lingkungan hidup, ada argumentasi bahwa lebih rendahnya standar perburuhan menyebabkan biaya produksi yang lebih rendah dan memungkinkan perusahaannya sanggup bersaing secara tidak *fair* sehingga menghasilkan "*social dumping*". Pembatasan-pembatasan terhadap produk-produknya dapat ditempuh melalui hambatan-hambatan impor, denda-denda (sebagaimana kasus persetujuan terpisah mengenai buruh dari NAFTA), penolakan akses pasar secara preferensial seperti halnya dengan GSP atau bahkan dengan sanksi-sanksi. Perlu ditekankan bahwa apa yang menjadi persoalan bukanlah lebih rendahnya upah rata-rata, melainkan lebih rendahnya standar kerja dan kesehatan, hak-hak pekerja untuk membentuk serikat dan mengupayakan tingkat upah minimum, dan perbaikan kondisi-kondisi kerja yang lain, penggunaan pekerja anak-anak atau narapidana atau pekerja paksa, dan pelanggaran peraturan kerja yang berlaku nasional di daerah kawasan berikat di mana produksi untuk ekspor (Anderson, 1995). Isu ini lebih kompleks daripada argumen yang pertama. Sudah barang tentu dipenuhinya standar perburuhan yang dasar sebagaimana dituntut AS, akan menghapus keuntungan negara-negara yang berle-

bihan tenaga kerja dan akan terlalu cepat menaikkan upah pekerja bila dilihat dari tingkat perkembangan ekonomi dan situasi ketersediaan tenaga kerja.

Studi yang dilakukan OECD (1995) menunjukkan bahwa pemberlakuan yang belum waktunya daripada hukum-hukum dan peraturan kerja gaya Barat di sejumlah negara Amerika Latin tidak hanya menciptakan suatu elite pekerja dalam sektor ekonomi formal yang relatif kecil, tetapi juga memperburuk daya saing industri-industri dalam negeri di pasar internasional, yang kemudian perlu diimbangi dengan suatu kebijakan yang proteksionis. Penolakan terhadap standar perburuhan yang berlebihan demikian, sebenarnya merupakan bagian dari program penyesuaian struktural mereka untuk mengembalikan industri pada jalan pertumbuhan yang berkesinambungan.

Ketiga adalah penegakan dari apa yang dipandang sebagai hak-hak kemanusiaan yang dasar. Para penganut standar perburuhan yang lebih tinggi cenderung mendukung pembatasan akses pasar bagi produk-produk negara-negara yang standar perburuhannya lebih rendah, karena ini akan memperlemah perlawanan perusahaan-perusahaan lokal untuk menerapkan standar perburuhan yang lebih tinggi. Argumentasi standar perburuhan yang lebih tinggi pada gilirannya didasarkan atas keyakinan, bahwa standar perburuhan yang lebih tinggi akan menaikkan kesejahteraan umum negara.

Arah lain argumen ini adalah apa yang disebut sebagai "berlomba ke bawah", yaitu agar dapat bersaing perlulah menekan ongkos tenaga kerja dan untuk memperbesar penanaman modal perlu ber-

saing dengan merendahkan standar perburuhan mereka, yang pada gilirannya mengakibatkan kecenderungan penurunan standar buruh. Maka saran-saran untuk menaikkan standar perburuhan dan mencegah penurunan standar, seringkali disarankan supaya diadakan harmonisasi internasional standar perburuhan. Dibenarkannya penggunaan sanksi dagang adalah karena instrumen kebijakan dan persetujuan yang lain, seperti ILO, tidak efektif untuk menegakkan hak-hak dasar pekerja dan hal tersebut menguntungkan negara-negara berkembang.

Argumen tersebut lemah, karena sebagaimana dalam kasus lingkungan hidup, tidak ada pembenaran bahwa terdapat standar optimal yang sama untuk semua negara, sebab perbedaan kondisi masing-masing negara. Misalnya, usia minimum kerja akan berlainan sesuai dengan prasarana pendidikan dan tingkat pendapatan, di samping itu upah minimum berbeda pula menurut tingkat pendapatan masyarakat. Lebih jauh, juga tidak ada cara untuk menjamin bahwa dalam situasi dengan lebih dari satu indikator standar perburuhan, peningkatan satu indikator saja tidak akan merugikan indikator-indikator yang lain. Umpamanya, menaikkan upah minimum dapat memperburuk kondisi-kondisi pekerja, seperti tunjangan-tunjangan yang tidak terhitung sebagai upah dihapuskan demi mengkompensasi peningkatan upahnya.

Jelas mungkin ada standar perburuhan yang berlainan untuk tingkat perkembangan ekonomi dan sosial tertentu, dan bahwa cakupan berlakunya standar-standar itu mungkin hanya cocok untuk sektor ekonomi formal, karena tidak akan mungkin

memberlakukannya pada sektor informal yang seringkali lebih luas. Oleh karena itu, menurut para ekonom, pengalaman dan bukti empiris menunjukkan bahwa bahkan pekerja-pekerja yang relatif tak beruntung, misalnya di sektor agraris dan konstruksi, dapat diuntungkan dari pesatnya pertumbuhan ekonomi di sejumlah negara Asia. Ini memang argumentasinya, bahwa peningkatan standar perburuhan harus diawali dengan perkembangan ekonomi, sedangkan hasil akhirnya akan berupa lebih tingginya kesejahteraan. Pertumbuhan yang mempengaruhi tingkat pendapatan akan juga mempengaruhi pola sehingga standar-standar, termasuk standar perburuhan dan lingkungan hidup, cenderung juga meningkat bersama dengan naiknya pendapatan per kapita.

Selain dari pemberlakuan standar perburuhan yang belum waktunya dapat menyebabkan pengangguran, maka penggunaan alat sanksi dagang akan mempengaruhi pertumbuhan dan penyerapan pekerjaan di sektor formal. Jadi keadaan yang dihadapi buruh justru memburuk, karena mereka dapat kehilangan pekerjaan atau harus bekerja di sektor informal di mana kondisi-kondisinya mungkin lebih buruk.

Para ekonom pun berpendapat bahwa jika tujuannya adalah untuk meningkatkan standar perburuhan, maka mereka lebih jauh berpendapat bahwa instrumen sanksi dagang bukan instrumen yang tepat, karena ia tidak secara langsung tertuju pada sumber masalahnya.

Bahkan jika pada akhirnya sanksi dagang yang digunakan, maka sanksi-sanksi atau pembatasan akses pasar mengakibatkan bahwa biaya ditanggung oleh negara yang standar perburuhannya lebih rendah. Seba-

gaimana ditunjukkan oleh Rao (1995), jika-lau negara-negara maju menuntut standar yang lebih tinggi atas dasar pertimbangan kemanusiaan atau moral, seharusnya mereka mau memberi kompensasi kepada negara yang menaati tuntutan itu dengan mengganti ke-rugian yang dialami dalam melakukan kewajibannya memenuhi standar yang lebih tinggi. Jika tujuan sosial AS adalah tercapainya penegakan standar yang sama di seluruh dunia, maka seharusnya AS bersedia menanggung peningkatan biaya yang terjadi -- "tidak adanya kesediaan ini, berarti sulit menerima secara sungguh-sungguh dasar moral dari tuntutannya (AS) akan standar perburuhan yang lebih tinggi" (Rao, 1995, hal. 12).

Berbagai argumentasi lain untuk me-ngaitkan standar buruh dan perdagangan internasional membandingkan pengaitan perdagangan dan perburuhan dengan kaitan antara perdagangan internasional dan lingkungan hidup. Akan tetapi, kaitan antara standar perburuhan dan perdagangan internasional kurang mempunyai pembenaran ekonomi dibandingkan daripada kaitannya dengan lingkungan, karena tidak adanya potensi limpahan fisik antara negara.. Dalam hal lingkungan hidup ada kemungkinan terjadi dampak negatif yang melintas antara negara atau bersifat transnasional. Misalnya, dapat terjadi limpahan polusi melewati batas negara karena adanya sungai yang mengalir di antara dua negara. Maka dalam keadaan demikian, dipandang dapat dibenarkan kepada negara lain untuk melakukan intervensi terhadap kebijakan domestik negara lain.

Para pendukung pemikiran untuk dikaitkan standar buruh dan perdagangan inter-

nasional kemudian berargumentasi bahwa sekalipun standar buruh yang lebih rendah tidak ada limpahan fisik seperti dalam standar lingkungan hidup, namun ada limpahan "psikologis" karena keprihatinan terhadap kondisi-kondisi dan hak-hak pekerja di negara lain. Kemudian ditekankan kembali diperlukan tindakan pada tingkat internasional. Akan tetapi seperti dalam hal lingkungan hidup, kelemahan argumen ini adalah sanksi dagang belum tentu alat yang tepat untuk mencapai tujuan memperbaiki kondisi-kondisi kerja dan melindungi hak-hak pekerja. Ada kebijakan lain, misalnya seperti bantuan terhadap LSM yang berhubungan dengan tenaga kerja untuk memberitahu mereka mengenai hak-hak mereka.

Dari perspektif hukum internasional Tay (1996) juga menunjukkan kelemahan-kelemahan lain dari argumen tentang kurangnya daya paksa untuk menegakkan hak-hak manusia dan pekerja yang dasar (serta hukum internasional pada umumnya) -- menuju pada kesimpulan bahwa sanksi-sanksi dagang merupakan "senjata yang berguna". Memang ini sama dengan pendekatan hak-hak asasi manusia.

Tay menentang penggunaan sanksi-sanksi dagang dengan alasan-alasan berikut:

1. Hak-hak asasi manusia dan hak-hak pekerja hendaknya dipromosikan sejalan dengan Pernyataan Sedunia Hak-hak Asasi Manusia; "belum ditegakkannya hak-hak itu hendaknya tidak dikenai hukuman" (Tay, 1996: 32). Apa yang disebut hak-hak dasar pekerja -- kebebasan ber-serikat, perlindungan terhadap perburudukan/kerja paksa, perlindungan terhadap diskriminasi, perlindungan anak-anak -- juga tercantum dalam Persetu-

juan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, Kebudayaan. Khususnya jika diyakini bahwa belum tegaknya hak-hak tersebut berkaitan dengan tingkat pembangunan, demikianlah maka sanksi-sanksi perdagangan pada gilirannya akan merugikan jalannya pembangunan.

2. "Hak-hak asasi manusia dan hak-hak pekerja janganlah dinilai dari pelanggaran-pelanggarannya, melainkan dari pelaksanaannya" (Tay, 1996: 32): jikalau tidak, maka satu pelanggaran saja akan dipandang cukup untuk mengenakan sanksi-sanksi. Ia menunjukkan, itulah sebabnya sistem PBB tidak mengusahakan tindakan kolektif menghadapi pelanggaran hak-hak asasi manusia. Hanya bila ada pelanggaran yang terus-menerus dan berlangsung meluas, negara dapat dimintai pertanggungjawaban. Jadi, jika suatu pemerintah ingin menggunakan Klausu Sosial dan pendekatan sanksi dagang, ini seharusnya diterapkan pada pola pelanggaran yang berkelanjutan dan bukan pada satu kejadian tertentu -- membedakan di antara keduanya memanglah sangat sulit.
3. "Klausu Sosial tidak membedakan antara perbuatan-perbuatan negara dan pelaku-pelaku swasta" (Tay, 1996: 32). Dengan globalisasi berarti bahwa kemungkinan sasaran-sasaran dan pelanggaran-pelanggarannya adalah perusahaan-perusahaan asing yang bukan milik negara tuan rumah. Demikianlah negara-negara berkembang mungkin menghadapi sanksi-sanksi dagang yang disebabkan oleh perusahaan-perusahaan asing.
4. Tay (1996: 32) mengemukakan bahwa konvensi-konvensi ILO dan hak-hak

asasi manusia mungkin secara luas diratifikasi di kawasan-kawasan lain, tetapi kurang di ASEAN dan Asia. Tetapi negara-negara tersebut semuanya adalah anggota GATT/WTO kecuali RRC. Gagasan pengaitan Klausu Sosial dengan GATT dan konvensi-konvensi ILO memaksa anggota-anggota GATT untuk mematuhi konvensi-konvensi itu bahkan sekalipun mereka belum meratifikasinya -- ini bertentangan dengan ide persetujuan dan kedaulatan negara yang merupakan inti ajaran hukum internasional.

5. Sesuai dengan argumentasi para ekonom, Tay juga berpendapat bahwa pengaitan Klausu Sosial dengan sanksi-sanksi dagang kemungkinan dapat disalahgunakan oleh para proteksionis. Ada pula bahaya bahwa sanksi-sanksi dagang tidak akan diputuskan dalam kerangka multilateral, tetapi diberlakukan secara unilateral oleh negara maju terhadap negara berkembang. Dalam prakteknya sukarlah memisahkan kepentingan penganjur standar perburuhan yang tinggi dan kepentingan proteksionis, karena keduanya mempergunakan instrumen yang sama yaitu membatasi akses pasar. Sebaiknya diingat bahwa tindakan-tindakan yang proteksionis tidak hanya merugikan negara yang tunduk kepada kepentingan si proteksionis, tetapi juga merugikan negara-negara maju dan sistem perdagangan dunia.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, maka argumen-argumen untuk mengajukan Klausu Sosial dan melakukan harmonisasi standar perburuhan nam-

paknya lemah. Akan tetapi mengingat akan ada tekanan yang terus-menerus untuk memasukkan Klausu Sosial dengan satu atau lain cara, dan berlanjutnya dukungan pada argumentasi bahwa dibutuhkan suatu "tekanan" atau sanksi untuk menegakkan hak-hak tersebut, maka apakah pemecahan-pemecahan alternatif untuk menanggapi perkembangan-perkembangan ini?

Pendekatan Alternatif

Indonesia dan negara-negara berkembang lain hendaknya menyadari bahwa isu mengaitkan perdagangan internasional dengan isu-isu sosial seperti standar perburuhan tidak akan mereda, bahkan kendatipun analisis ekonomi yang rasional tidak mendukung pengaitan tersebut. Namun akan terasa pentingnya untuk ikut terlibat dalam perdebatannya demi menjamin agar isu ini tidak dikaitkan secara resmi dengan perdagangan internasional, mengingat potensi untuk penyalahgunaan sehingga timbul proteksi terselubung dan pelanggaran kedaulatan atas sejumlah isu yang sensitif di dalam negeri.

Isu Klausu Sosial tak akan menghilang dan ternyata ada tanda-tanda bahkan akan meningkat, mengingat faktor-faktor ekonomi-politik domestik yang sedang dihadapi negara-negara maju dan keprihatinan yang berkelanjutan menyangkut pengangguran sebagaimana ditunjukkan dalam pertemuan menteri-menteri tenaga kerja G-7 baru-baru ini. Sebab itu negara-negara berkembang harus menanggapi, atau dilibas. Lebih jauh, negara-negara berkembang seperti Indonesia sebaiknya memberi perhatian pada

apa yang sekarang dinamakan pembangunan berpusatkan manusia dan pembangunan berkelanjutan. Pada hakikatnya ini berarti bahwa pertumbuhan bukanlah hanya menyangkut peningkatan laju pertumbuhan dan pendapatan per kapita, tetapi meliputi pertumbuhan berkelanjutan dalam jangka panjang yang berarti menyesuaikan pertumbuhan dengan kebutuhan-kebutuhan manusiawi dan lingkungan hidup, dan antara kebutuhan generasi sekarang dan mendatang. Inilah yang semestinya menjadi pangkal tolak. Dan kemudian perdebatan yang menyusul adalah bagaimana mencapainya dan apakah peranan forum-forum internasional atau multilateral dalam menjamin agar terpenuhilah standar perburuhan atau standar manusiawi yang mendasar?

Berbagai langkah dan pendekatan dapat dilakukan. Pertama, perlu terus menyebarluaskan kelemahan-kelemahan argumentasi yang dipaparkan di atas, dan hendaknya lebih dipusatkan perhatian pada alur pemikiran disampaikan di paragraf di atas. Yaitu menerima bahwa hak-hak asasi manusia dan hak-hak pekerja yang minimum adalah tujuan universal.

Apakah sanksi-sanksi dagang merupakan alat untuk mencapainya? Untuk dapat membahas isu ini secara memadai, beberapa pertanyaan yang lebih rinci perlu dijawab:

1. Apakah yang termasuk sebagai hak-hak pekerja yang bersifat "universal" dan yang seharusnya menjadi tujuan setiap orang? Apakah kita menggunakan konvensi ILO saja, atau seharusnya diadakan diskusidiskusi baru untuk mencapai kesepakatan?

2. Sejauh mana kita harus memilah antara standar dan hak-hak yang perlu dibahas di forum-forum internasional, dan yang menjadi wewenang domestik?
3. Forum-forum internasional mana yang tepat untuk membahas hal-hal ini? WTO atau ILO?
4. Berkaitan dengan no. 3, apa mekanisme penegakannya: sanksi-sanksi ataukah tekanan sesama anggota, pendidikan dan latihan? Apakah kita hanya harus peduli pada hak-hak yang bersifat universal, atau seharusnya ada cara-cara lain untuk menjamin dan memantau hak-hak dan standar buruh yang merupakan hak domestik?

Hak-hak dan Standar Perburuhan yang Mana?

Dapatkah dicapai suatu pengertian minimum bersama akan standar perburuhan oleh negara maju dan negara berkembang (kesepakatan pada tingkat multilateral)? Standar itu juga seharusnya mungkin diberlakukan. Gary Fields (1994) sebagaimana dikutip Rao (1995) membedakan antara hak-hak pekerja dan standar perburuhan, di mana hak-hak pekerja adalah hak-hak yang mendasar seperti hak-hak asasi manusia dan seharusnya ditegakkan di setiap negara. Contoh hak-hak pekerja adalah pelarangan perbudakan dan kerja paksa, pekerja harus sepenuhnya menyadari risiko keselamatan dan kesehatan yang dapat menyimpannya, mempertanggungjawabkan keadaan-keadaan ekonomisnya, pekerja anak-anak harus dihindari, dan pekerja harus diizinkan bebas berserikat di tempat kerja dan berorganisasi serta tawar-menawar

secara kolektif menghadapi pengusaha. Bahkan meskipun akan sulit mencapai persetujuan pada hak-hak dasar ini, hendaknya lebih baik dicoba memperoleh suatu kesepakatan mengenai hak-hak pekerja yang dasar daripada memaksa-maksa negara-negara berkembang untuk memberlakukan hak-hak itu melalui sanksi-sanksi dagang dan pembatasan-pembatasan akses pasar. Dalam keadaan-keadaan yang memprihatinkan di mana terjadi pelanggaran yang mencolok, dapat dijadikan suatu kasus bagi semua negara untuk berkumpul bersama dan mengenakan sanksi-sanksi dagang atas negara pelanggar.²

Sebagaimana telah ditunjukkan di atas, ILO merupakan lembaga yang lebih cocok untuk itu karena persetujuan pada hak-hak pekerja yang dasar dapat dicapai dalam suatu cara kesepakatan. Konvensi-konvensi ILO hanya berlaku untuk negara-negara yang sudah meratifikasinya, kecuali untuk konvensi-konvensi yang berhubungan dengan kebebasan berserikat dan tawar-menawar kolektif yang berlaku untuk semua anggota ILO. Tidak ada mekanisme pemaksaan untuk pemenuhan hak-hak itu, dan sebagai gantinya pendekatan ILO untuk pemberlakuannya didasarkan pada mekanisme konsultasi dan bantuan (teknis dan yanglain) guna meyakinkan dan membantu pemerintah-pemerintah nasional melaksanakan standar dan tekanan oleh sesama anggota.

Konvensi-konvensi ILO meliputi lingkup bidang-bidang luas yang dapat dikelompokkan ke dalam enam kategori po-

²Bahkan juga keefektifan sanksi-sanksi dagang pun dapat dipertanyakan (Hufbauer, Schott dan Elliott, 1990).

kok (OECD, 1995) dan sudah mencakup hak-hak pekerja dasar yang disebutkan di atas:

1. Hak-hak manusiawi yang mendasar: hak berorganisasi, penghapusan perbudakan dan kerja paksa, bayaran dan kondisi-kondisi kerja yang adil, ras dan jenis kelamin jangan dijadikan dasar untuk pembayaran, pemberian pekerjaan dan perkembangan karier yang tak adil.
2. Upah minimum dan perlindungan upah: membuat undang-undang upah minimum, sistem pengawasan dan sanksi-sanksi atas ketidaktaatannya, jaminan untuk melindungi pembayaran upah.
3. Syarat-syarat penghentian kerja (untuk memberikan minimum keamanan kerja): harus ada alasan penghentian yang sah, hak membela diri dan minta peninjauan kembali keputusan, masa pemberitahuan yang masuk akal atau ganti rugi keuangan, dan uang pesangon bagi pekerja yang dikenai PHK, tunjangan pengangguran atau tunjangan jaminan sosial lainnya.
4. Persyaratan Kerja: pelarangan sungguh-sungguh pekerja anak-anak (minimum usia kurang dari 15 tahun), pengaturan kerja malam bagi pemuda, maksimum jam kerja (48 jam/minggu, 8 jam/hari) dan waktu istirahat, pengaturan keselamatan dan kesehatan kerja, penjelasan mengenai risiko kesehatan dan keselamatan kerja yang dapat menimpa dan jika perlu pelatihan.
5. Kebijakan sosial dan lapangan kerja: latihan kerja, tujuan dan standar dasar kebijakan sosial untuk memajukan taraf hidup dan syarat-syarat penghidupan yang dasar.

6. Hubungan industrial: mempromosikan persetujuan-persetujuan kolektif dan prosedur-prosedur konsultasi tripartit.

Hak-hak pekerja dasar dan standar perburuhan inti seperti kebebasan berserikat, hak berorganisasi, kedudukan tawar-menawar kolektif dan penetapan syarat-syarat yang mengatur pekerja anak-anak dan yang tidak mengizinkan kerja paksa membutuhkan peraturan pemerintah dan pelaksanaannya tidak tergantung pada konvensi-konvensi lain, karena hal-hal itu adalah bagian dari konstitusi ILO (yaitu semua anggota harus mematuhi). Hak-hak dan standar yang lain terikat pada konvensi-konvensi dan tergantung pada peraturan pemerintah dan tawar-menawar kolektif untuk menjamin penerapannya. Jadi hak-hak yang inti dapat mempromosikan hak-hak yang lain dan syarat-syarat kerja yang lebih baik, termasuk yang di bawah hak-hak dan standar lain ini.

Apa yang sudah dilakukan negara-negara ASEAN berkenaan dengan hak-hak pekerja inti yang tercakup dalam konvensi-konvensi ILO tersebut?

Meskipun konvensi-konvensi sudah meratifikasi beberapa dari hak-hak pekerja yang inti, khususnya hak berorganisasi, diketahui juga bahwa masih ada cara-cara di mana pemerintah dapat mempengaruhi pembentukan serikat pekerja yang independen melalui pengaruh langsung atau tak langsung. Dalam hal negara-negara ASEAN menurut ILO dan sumber-sumber lain seperti yang dikutip OECD (1995), di Singapura partai pemerintah memelihara hubungan yang dekat dengan federasi serikat pekerja yang utama; di Indonesia ada semacam kontrol politik; dan sementara di negara-negara ASEAN yang lain keli-

hatan seolah-olah tidak ada campur tangan. Cara-cara tak langsung adalah melalui pembatasan-pembatasan seperti menentukan berbagai syarat untuk pendaftaran serikat buruh dan perlunya pengesahan pemerintah sehingga hanya satu serikat pekerja yang diakui dan menolak mengakui serikat-serikat pekerja yang dianggap bertentangan dengan "kepentingan nasional".

Untuk mencapai suatu kesepakatan tentang hak-hak yang dasar dan universal, sebaiknya konvensi-konvensi yang ada dimanfaatkan, termasuk konvensi hak-hak asasi manusia, dan mencari jalan untuk meningkatkan ratifikasi serta implementasinya.

Forum Yang Mana?

Sebagaimana dikemukakan di atas ada upaya-upaya untuk memasukkan pembahasan kaitan antara standar perburuhan dengan perdagangan internasional dalam WTO. Juga ada anggapan bahwa ILO sudah tidak mampu menjamin diberlakukannya

berbagai peraturan yang telah diratifikasi negara-negara karena tiadanya sanksi-sanksi yang jelas. Mencantumkan dalam agenda WTO berarti pengakuan isu standar buruh patut dikaitkan dengan perdagangan internasional. Sebagaimana sudah diulas di atas, perdagangan internasional bukanlah akar dari permasalahan lebih rendahnya standar sosial, maka tindakan sanksi dagang atau pembatasan akses pasar jarang dijadikan prioritas pemecahan permasalahan yang terbaik. Apalagi, sekarang merupakan hari-hari awal bagi lembaga WTO, sehingga cukup menantanglah menjamin pelaksanaan dari apa yang sudah disetujui di Putaran Uruguay dan mengkonsolidasikan peranannya di dunia, tanpa perlu beban tambahan berurusan dengan isu-isu yang akan sulit untuk diatasi.

Jikalau isu yang dipandang mendesak adalah menjamin lebih tingginya standar perburuhan di lingkup dunia, khususnya untuk memenuhi kebutuhan "psikologis" masyarakat negara-negara maju, maka forum yang lebih tepat adalah ILO karena

Tabel 1
RATIFIKASI KONVENSI ILO DALAM HAL HAK-HAK PEKERJA INTI
(keadaan 31 Desember 1993)

	Kebebasan Berserikat	Hak ber-organisasi & Tawar-menawar kolektif	Usia Minimum	Kerja Paksa	Penghapusan Kerja Paksa
Indonesia		R		R	
Malaysia		R		R	R
Filipina	R	R			
Singapura		R		R	R
Thailand				R	R

* R berarti sudah meratifikasi

Sumber: OECD 1995

keterlibatannya dengan isu-isu standar perburuhan selama 75 tahun. Dan jika persoalannya adalah kurangnya sanksi-sanksi yang menyebabkan tidak dipatuhinya konvensi yang sudah diratifikasi, maka apa yang perlu didiskusikan adalah bagaimana untuk meningkatkan kepatuhan dan penegakan.

Keberatan pokok mengenai dimanfaatkannya ILO adalah kekurangan mekanisme penegakan karena tiadanya sanksi. Maka negara-negara seperti AS dan beberapa di UE (kecuali mungkin Inggris dan Jerman) merasa bahwa isu tersebut harus diajukan ke WTO dan Komite Perdagangan OECD. Jikalau tidak mungkin, mereka akan mengajukannya secara bilateral (AS dan UE menghadapi ASEAN atau menghadapi masing-masing negara ASEAN) dan bahkan berhadapan secara unilateral. Meskipun isu ini tidak jadi diajukan dalam Pertemuan Puncak Asia Eropa baru-baru ini, tidaklah berarti bahwa akan menghilang. Bahkan isu tersebut muncul dalam pembahasan Menteri Perdagangan APEC di Christchurch dan juga Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN dengan Negara-negara Mitra pada bulan Juli 1996.

Maka keputusan yang perlu diambil ialah bagaimana sebaiknya isu standar buruh diajukan, dengan batasan-batasan yang sangat jelas seperti standar perburuhan yang dasar dan dengan patokan-patokan yang sangat jelas dan transparan dalam menghadapi tindakan dagang apa pun (yaitu bukan untuk kasus-kasus terpisah, bagaimana menentukan pelanggaran hak buruh yang terus-menerus, manakah standar perburuhan yang dasar, apa mekanisme penyelesaian perselisihan, dan seterusnya).

Mekanisme Penegakan

Kini isu utama adalah apa syarat-syarat yang diperlukan untuk menjatuhkan sanksi dan berwujud apa sebaiknya sanksi-sanksi tersebut? Jikalau akhirnya isu harus diajukan ke WTO, maka sanksi-sanksi dagang akan menjadi jalan pemecahan. Dan sebagaimana diungkapkan di atas, haruslah sangat berhati-hati mengenai cara memasukkannya ke dalam agenda WTO. Rupanya tidak mungkin memikirkan sanksi-sanksi itu dalam kerangka kerja ILO.

Akan tampak bahwa pemecahannya diperlukan untuk memperkuat cara pendekatan dan pemantauan ILO baik dengan melakukan tekanan terhadap sesama anggota, atau melalui bantuan teknis/latihan. Prioritas perlu diberikan pada cara-cara dan sarana-sarana untuk melaksanakan hal tersebut, jika kita mau menghindari alternatif sanksi-sanksi dagang yang kurang tepat. Maka akan dibutuhkan lebih banyak dialog, pendekatan dan pembentukan konsensus, menguatkan tekanan dari sesama anggota, pemantauan dan peninjauan kembali.

Keadaan yang lebih optimal bagi negara-negara berkembang adalah untuk memberlakukan undang-undang dan meningkatkan implementasinya secara unilateral dan karena kesadaran dari dalam negeri mengenai pentingnya hal tersebut, daripada dipaksa dengan "sanksi" dan diharuskan memenuhi standar dan persyaratan yang tak sesuai dengan tingkat perkembangan dan keadaan sosialnya. Negara-negara berkembang dan kelompok-kelompok dalam negara-negara berkembang ini, sebaiknya juga memainkan peranan untuk memberikan informasi dan promosi guna mendorong perubahan yang berkelanjutan ke arah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, Kym. 1995. "The Entwining of Trade Policy with Environmental and Labor Standards". Makalah disampaikan pada Konferensi Bank Dunia mengenai "The Uruguay Round and the Developing Economies", Washington DC, 26-27 Januari.
- Charnovitz, S. 1987. "The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime: A Historical Overview", *International Labour Review*, September-Oktober.
- OECD. 1995. "Trade and Labour Standards", Februari (Laporan untuk the Trade Committee Working Party and Employment, Labour and Social Affairs Committee).
- Rao, Narhari. 1995. "International Labour Standards and Trade Policy". Makalah disampaikan pada Konferensi Bank Pembangunan Asia mengenai "Emerging Global Trading Environment and Developing Asia", Manila, 29-30 Mei.
- Tay, Simon S.C. 1996. "Development, Labour and Human Rights Law in ASEAN". Makalah disampaikan pada *Third ASEAN Colloquium on Human Rights*, Shangrila Hotel Manila, 11-12 Februari.

Apakah Klausula Sosial adalah Jembatan antara Perdagangan Bebas dan Buruh?

Muhammad H. Thamrin

Pengantar

BERDISKUSI tentang *Social Clause* (Klausula Sosial) merupakan hal yang baru bagi serikat buruh atau ornop perburuhan di Indonesia. Jangankan Klausula Sosial, berbicara tentang globalisasi atau perdagangan bebas saja merupakan suatu hal yang jarang. Oleh karenanya tidaklah heran tatkala ditanya mengenai bagaimana sikap ornop tentang Klausula Sosial, maka jawabannya akan sangat beragam. Paling tidak hal ini telah tergambar sewaktu INFID mengadakan konsultasi nasional pada bulan Agustus 1995 lalu.

Konsultasi, yang juga merupakan persiapan pertemuan APEC di Osaka, Jepang, menempatkan Klausula Sosial sebagai salah satu agenda diskusi. Tak ada kata sepakat yang keluar, yang muncul adalah keinginan untuk tahu lebih jauh tentang Klausula Sosial itu sendiri! Apa itu Klausula Sosial? Mengapa ia menjadi begitu penting dibicarakan? Mengapa ia muncul?

Siapa yang memunculkan? Bagaimana? Dan sebagainya. Masih banyak pertanyaan yang berputar di sekitar Klausula Sosial.

Secara umum, dapat dikatakan persoalan Klausula Sosial mulai muncul tatkala orang membicarakan globalisasi, perdagangan bebas, pasar bebas, dan sejenisnya. Ide Klausula Sosial berangkat dari keinginan agar dalam menghadapi globalisasi atau perdagangan bebas, rakyat mempunyai katup pengaman. Dengan sendirinya dalam asumsi ini tercermin argumen bahwa sudah terbayang oleh banyak pihak, bahwa globalisasi memiliki sisi yang negatif.

Lebih jauh lagi, Klausula Sosial selalu dihubungkan dengan perburuhan. Secara prinsipial Klausula Sosial memang mengacu pada konvensi-konvensi yang dimiliki oleh *International Labour Organization* (ILO). Namun masih ada perdebatan di kalangan serikat buruh internasional, mana yang akan dipakai, *labour standard* (standar perburuhan) kah? atau *labour rights* (hak-hak buruh) kah? Khususnya banyak nada

pesimis terlontar tatkala Klausua Sosial mengacu pada konvensi ILO. Selama ini ILO tak mampu melakukan apa-apa terhadap negara yang melanggar konvensi yang telah diratifikasinya.

Namun sebelum membahas lebih jauh tentang Klausua Sosial tersebut, ada baiknya menyimak sekali lagi apa yang dimaksud dengan globalisasi.¹

Apa itu Globalisasi?

Dua tiga tahun terakhir ini orang ramai berbicara tentang globalisasi, pasar bebas, liberalisasi, segitiga pertumbuhan, perdagangan bebas, GATT, WTO, APEC, NAFTA, Sijori, dan banyak lagi istilah serupa lainnya. Istilah-istilah ini semakin ramai didiskusikan dan dibicarakan orang, tatkala kepala-kepala negara yang bergabung dalam APEC melakukan pertemuan di Bogor, Jawa Barat, pada tahun 1994. Soal globalisasi juga mencuat tatkala pemerintah menelurkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 20/1994.

Berawal dari harapan akan munculnya kesejahteraan, kedamaian, dan kebebasan, istilah globalisasi mencuat ke permukaan. Harapan ini muncul seiring dengan runtuhnya rezim komunis di negara-negara Eropa Timur dan Uni Soviet. Ini berarti berakhirnya Perang Dingin antara blok Barat yang dipimpin Amerika Serikat dan blok Timur yang dipimpin Uni Soviet. Maka dimulailah suatu era tatanan dunia yang baru (*New World Order*). Melalui tatanan baru ini banyak digantungkan harapan. Selain harapan akan kesejahteraan, bentuk

konkret yang ingin segera dicapai adalah hapusnya pengangguran yang semakin tinggi di banyak belahan dunia. Selain itu, diharapkan tatanan baru ini akan dapat menghentikan peperangan yang berkecamuk di Asia, Afrika, dan Eropa.²

Seiring dengan harapan tersebut, gagasan perekonomian pasar bebas semakin mengembangkan sayapnya. Setahap demi setahap upaya pengaturan perdagangan dan pasar dunia, yang sebenarnya telah dimulai sejak akhir tahun 1940-an, mulai menampakkan bentuknya.³ Ia mulai diterima oleh banyak negara lainnya. Pada tanggal 15 April 1994 sebanyak 124 negara yang hadir pada pertemuan tingkat menteri di Marrakesh, Maroko, sepakat untuk memulai kesepakatan umum tentang tarif dan perdagangan, atau *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT).⁴ Sebagai kelanjutannya, pada tanggal 1 Januari 1995 ditetapkan awal dimulainya Organisasi Perdagangan Dunia, atau lebih dikenal sebagai *World Trade Organization* (WTO).

World Trade Organization akan menggantikan GATT. Ia disepakati akan menjadi institusi yang mengawasi perdagangan dunia. Ia akan menjadi forum untuk melakukan negosiasi dan dialog antar negara, yang menjadi anggotanya. WTO juga akan

²Dan Gallin, "Inside The New Order: Drawing the Battle Lines", dalam *New Politics*, Vol. V, No. 1 Summer, 1994, hal. 107.

³Perjanjian tentang perdagangan dan tarif berawal dari pertemuan 23 negara di Jenewa, pada November 1947. *Jakarta Post*, 6 April 1996.

⁴Husni Thamrin, "Restrukturisasi Ekonomi: Pasar Bebas dan Demokratisasi", dalam *Catatan Keadan Hak Asasi Manusia 1994*, YLBHI, Jakarta, 1995, hal. 91.

¹Terkadang ia sering diplesetkan dengan nada sinis sebagai "gombalisasi".

berada di bawah koordinasi Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), sama halnya dengan Bank Dunia maupun *International Monetary Fund* (IMF).

Lebih dari itu, di tingkat regional maupun bilateral tercipta pula berbagai bentuk kerja sama ekonomi baru. Di kawasan Asia Pasifik terbentuk *Asia Pacific Economic Cooperation*, atau lebih dikenal dengan APEC. Ada pula kerja sama ekonomi tingkat regional yang mengarah pada pasar bersama, seperti *ASEAN Free Trade Association* (AFTA), *Masyarakat Ekonomi Eropa* (EEC), atau *North American Free Trade Association* (NAFTA). Dapat pula kerja sama ekonomi tersebut berbentuk kerja sama bilateral atau trilateral, seperti Kawasan Segitiga Pertumbuhan Ekonomi Singapura-Johor-Riau, Malaysia-Thailand-Indonesia, atau Malaysia-Brunei-Indonesia-Filipina. Atau dapat pula berbasis pada kesamaan wilayah kelautan seperti kerja sama negara-negara yang berpantaukan Samudera Hindia.

Semua bentuk kerja sama ini bermuara pada globalisasi. Inti dari kerja sama ekonomi ini adalah pasar bebas dan keterbukaan. Baik terbuka terhadap arus perpendaftan modal (investasi) maupun arus masuk barang-barang impor. Sangatlah terbuka, sehingga tak akan ada lagi batas negara. Begitu terbukanya hingga kedaulatan suatu bangsa terasa hilang. Banyak kritik yang mengatakan bahwa inilah awal dari era *neo kolonialisme*.

Guna mengantisipasi perkembangan ekonomi internasional itulah maka pemerintah Indonesia melakukan pembenahan diri. Untuk meningkatkan "daya saing", pada tahun 1994 dikeluarkan PP No. 20/

1994. Inti dari peraturan ini memberikan kemudahan bagi investor. Bahkan dalam peraturan ini investor asing kini diperbolehkan memiliki modal hingga 100%. Patut menjadi catatan, peraturan ini dikeluarkan beberapa bulan saja menjelang konferensi APEC yang saat itu diadakan di Bogor.⁵

Namun apakah idaman yang diletakkan pada berbagai kerja sama ekonomi dan perdagangan baru tersebut sesuai dengan yang diharapkan? Baru-baru ini AFL-CIO melaporkan bahwa setelah dua tahun berlalu, janji *North American Free Trade Association* (NAFTA) untuk menciptakan lapangan pekerjaan dan meningkatkan ekspor Amerika Serikat, ternyata tak terbukti. Semula diramalkan bahwa dengan adanya NAFTA akan tercipta sekitar 200.000 lapangan pekerjaan. Namun hal ini ternyata tidak tercipta. Yang terjadi justru defisit perdagangan yang semakin tinggi. Dalam enam bulan pertama tahun 1995 saja diperkirakan Amerika Serikat menderita defisit perdagangan dengan Meksiko sebesar US\$ 8,6 juta. Dengan perkiraan rata-rata 17.000 pekerjaan terancam setiap US\$ 1 juta defisit perdagangan, ber-

⁵Pertemuan APEC di Bogor sendiri menghasilkan suatu deklarasi yang diberi nama Deklarasi Bogor. Intinya adalah diharapkan di kawasan Asia Pasifik dapat segera tercipta pasar bebas, paling tidak tahun 2010 bagi negara-negara industri maju dan tahun 2020 bagi negara-negara berkembang, dapat dilihat pada "Document: APEC Economic Leaders' Declaration of Common Resolve", Bogor, Indonesia, 15 November 1994. Dalam Ed Tadem and Lakshmi Daniel (ed.), *Challenging the Mainstream: APEC and the Asia-Pacific Development Debate*, Asian Regional Exchange for New Alternatives (ARENA) and DAGA, Hong Kong, Oktober 1995, hal. 114-118.

arti sekitar 146.000 lapangan pekerjaan telah hilang sampai tahun ini.⁶

Hal ini menandakan bahwa pekerjaan menuju kerja sama ekonomi seperti yang dicita-citakan oleh negara-negara kapitalis tersebut, masih jauh dari harapan. Namun masing-masing kekuatan kapitalis tersebut sendiri telah memasang kuda-kuda. Kensuke Hotta, Direktur Manajer Senior pada Bank Sumitomo, di tahun 1994 mengatakan kalau dalam dua tiga tahun telah jelas bahwa yang benar-benar muncul sebagai pasar besar adalah Asia.⁷ Itu sebabnya mengapa Jepang juga ingin bermain secara aktif di dalam APEC maupun *ASEAN Regional Forum* (ARF).

Lebih jauh, bila disimak secara teliti akan tampak dengan jelas bahwa Amerika Serikat adalah negara yang memainkan peran sangat dominan dalam segala upaya untuk menciptakan tatanan baru perekonomian dunia tersebut. Gagasan pengaturan perdagangan dan tarif, yang menjadi cikal bakal GATT; seusai Perang Dunia ke-II pun datang dari Amerika Serikat. Satu hal yang khas dari Amerika Serikat adalah bahwa ia selalu berupaya untuk mengubah isi perjanjian dalam Putaran Uruguay agar sesuai dengan kepentingan ekonominya.⁸

⁶*Suara Karya*, 1 April 1995. Hal ini sebenarnya telah diperingatkan oleh Jeff Faux and Thea Lee, di dalam artikelnya: "Implication of NAFTA for the United States: Investment, Jobs, and Productivity", dalam Ricardo Grinspun & Maxwell A. Cameron (ed.), *The Political Economy of North American Free Trade*, McGill-Queen's University Press, Canada, 1993, hal. 235-249.

⁷*Far Eastern Economic Review* (FEER), 9 Juni 1994, hal. 40.

⁸*Indonesian News*, Yayasan Maju Bersama, Jakarta, Vol. I, No. 4, 1994.

Hal inilah yang terkadang mengakibatkan pembicaraan tentang Putaran Uruguay mengalami jalan buntu.

Dengan kata lain, globalisasi sesungguhnya merupakan fenomena krisis yang dialami oleh kapitalisme internasional. Paling tidak ini tergambar dari kondisi ekonomi Amerika Serikat. Peningkatan ekspor negara-negara Dunia Ketiga diikuti oleh meningkatnya pengangguran di negara-negara industri maju. Hal inilah sebagian diakibatkan oleh perpindahan beberapa jenis industri ke negara-negara seperti Indonesia, Malaysia, atau Thailand, dan lain sebagainya. Namun di sisi lain surplus produksi yang dihasilkan pada akhirnya tak mampu ditampung oleh daya beli pasar. Upah buruh murah dan tersedianya bahan baku membuat produk-produk Dunia Ketiga mampu bersaing di pasaran internasional. Hal ini memukul produksi serupa yang dihasilkan oleh negara-negara industri maju.

Oleh karena itu berbagai upaya dilakukan oleh negara-negara industri maju untuk menata kembali tatanan perekonomian dunia. Di tengah penataan tersebut, di antara negara-negara kapitalis itu sendiri pun muncul persaingan. Siapa yang akan lebih memiliki kekuatan untuk mengontrol? Fenomena ini dapat disimak dalam kerja sama APEC misalnya. Di dalam APEC kekuatan kapitalis seperti Amerika Serikat dan Jepang sebenarnya bersaing satu sama lain. Amerika Serikat dengan Jepang, atau Amerika Serikat dengan ASEAN. Masing-masing berupaya menggunakan APEC atau bentuk kerja sama ekonomi lainnya untuk keluar dari krisis ekonomi mereka.

Menurut Walden Bello, tujuan AS menggunakan mekanisme seperti APEC adalah meningkatkan kembali perdagangan AS dan investasi di beberapa belahan dunia yang selama ini seolah-olah telah keluar dari orbit. Namun di dalam APEC, Amerika Serikat menghadapi persaingan dengan Jepang dan ASEAN. Bagi Jepang ada keengganan untuk membuka pasar mereka secara bebas, terutama yang menyangkut perdagangan beras. Selain itu sebenarnya Jepang telah menciptakan lebih dahulu blok perdagangan dan investasi di kawasan Asia Pasifik.⁹

Namun satu hal yang selalu luput dibiicarakan ketika orang berdiskusi tentang globalisasi, entah dalam konteks GATT, WTO, atau APEC, adalah monopoli teknologi yang dimiliki oleh negara-negara maju. Persoalan hak cipta akan menjadi batu hambatan kemajuan negara-negara Dunia Ketiga mengejar kesejajaran dengan negara-negara maju.

Klausu Sosial dan Perburuhan

Berbicara tentang perdagangan bebas, pasar bebas, dan globalisasi, tentu tak akan afdol bila tak membicarakan persoalan buruh. Peningkatan investasi, masuknya produk impor, dan lain sebagainya sudah barang tentu akan berdampak pada sektor perburuhan. Dalam menghadapi globalisasi, beberapa serikat buruh, terutama dari Amerika Serikat dan Kanada, mengusulkan untuk menghubungkan hak-hak serikat

buruh dengan perdagangan internasional. Inilah yang menjadi cikal bakal Klausu Sosial.

Isu serupa sebenarnya sudah pernah terlontar melalui *Social Code of Conduct*. Namun agak berbeda sedikit, *Social Code of Conduct* biasanya dihubungkan dengan beberapa Perusahaan Multi Nasional (MNC) atau *Transnational Cooperation* (TNC), yang banyak melakukan investasi di negara-negara Dunia Ketiga. Sementara Klausu Sosial merupakan beberapa norma yang diusulkan agar disepakati oleh negara-negara yang bekerja sama di dalam WTO maupun APEC misalnya. Dukungan serikat buruh internasional yang kuat terhadap Klausu Sosial datang dari *International Confederation of Free Trade Union* (ICFTU).

Gerakan lain yang juga hampir serupa sifatnya dengan Klausu Sosial dan *Social Code of Conduct* adalah gerakan boikot konsumen. Gerakan semacam ini menjamur di negara-negara industri maju, seperti Amerika Serikat, Kanada, Eropa Barat, dan Jepang. Di Eropa misalnya dikenal suatu gerakan yang bernama *Clean and Clothes Campaign*. Tema utama gerakan ini adalah memonitor pelanggaran yang dilakukan oleh negara-negara di Dunia Ketiga dan perusahaan-perusahaan Multinasional yang melakukan pelanggaran terhadap hak-hak buruh atau serikat buruh.¹⁰ Biasanya tema yang diajukan adalah boikot terhadap produk-produk yang dihasilkan negara atau perusahaan tersebut. Produk-produk ekspor yang banyak mendapat sorotan adalah sepatu dan garmen.

⁹Walden Bello, "Conflicting Interests: The Politics of APEC", *AMPO*, Japan-Asia Quarterly Review, Vol. 26, November 1995, hal. 11-12.

¹⁰*Clean Clothes*, Clean Clothes Campaign, Amsterdam, Vol. 4, March, 1995.

Di beberapa negara Eropa, Jepang, Amerika Serikat, maupun Australia pun muncul beberapa gerakan yang sifatnya menghubungkan hak-hak buruh atau serikat buruh dengan perdagangan internasional. Sementara pemerintah maupun oronop yang ada di Indonesia sendiri tentu sudah tidak asing dengan apa yang dikenal sebagai *General System of Preference* (GSP). Melalui fasilitas GSP tersebut, yang telah diberikan kepada Indonesia sejak tahun 1974, pemerintah Amerika Serikat melalui *United States Trade Representative* (USTR) melakukan kontrol dan memberikan rekomendasi terhadap ekspor tekstil dan garmen Indonesia.¹¹ Berbagai tekanan terhadap pemerintah Indonesia atas pelanggaran hak-hak serikat buruh dan buruh dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat. Sejauh ini tekanan melalui fasilitas GSP cukup memberikan arti, paling tidak fasilitas ini sangat berarti buat Indonesia dan mau menukarnya dengan fasilitas distribusi film-film Hollywood.¹²

Kembali pada persoalan Klausu Sosial. Kini berbagai upaya untuk menghubungkan antara *minimum labour standard* (standar perburuhan minimum) dengan perdagangan internasional umumnya mengacu pada Klausu Sosial. Bagi yang setuju dengan Klausu Sosial, ia diartikan sebagai suatu jembatan untuk meningkatkan kondisi kerja dan standar hidup buruh di dalam industri yang berorientasi ekspor. Bagi yang menolaknya Klausu Sosial diang-

gap sebagai upaya proteksi dan dominasi oleh negara-negara maju.

Pendukung Klausu Sosial juga percaya bahwa Klausu Sosial dapat menolong menghentikan *international division of labour*, yang mereka percaya berbasiskan pada upah murah dan kondisi perburuhan yang represif (di beberapa negara).

Sementara salah satu argumen yang dikemukakan oleh kalangan yang menolak Klausu Sosial adalah bahwa Klausu Sosial yang ada di dalam perjanjian internasional hanya akan memiliki pengaruh pada buruh yang bekerja di sektor formal. Sementara di banyak negara berkembang mayoritas buruh bekerja di sektor informal. Lebih jauh dijelaskan, bahwa banyak perusahaan memberikan subkontrak pada sektor informal. Oleh karenanya buruh yang menghasilkan barang-barang dari jenis pekerjaan ini tak memiliki keuntungan apa-apa dari Klausu Sosial. Selain itu diungkapkan bahwa Klausu Sosial tidak mencakup negara-negara yang tidak menjadi anggota PBB, seperti Taiwan misalnya. Sebagaimana diketahui lembaga perdagangan dunia (WTO), yang akan mengontrol jalannya Klausu Sosial, akan berada di bawah koordinasi PBB.¹³

Klausu Sosial sendiri membuat beberapa standar minimum perburuhan yang melibatkan seluruh negara pengèkspor, yang terlibat di dalam perjanjian perdagangan internasional. Klausu Sosial memungkinkan negara pengimpor memberikan sanksi bagi negara yang tidak memenuhi ketentuan yang terdapat di dalamnya. Isu Klausu

¹¹Razif, "GSP, Imperialism, and Workers Condition in Indonesia", dalam *Labour Annual*, Yayasan Maju Bersama, Jakarta, No. 1, 1995, hal. 30-55.

¹²Razif, *op. cit.*, hal. 38.

¹³*Asian Labour Update*, Asia Monitor Research Center (AMRC), Hongkong, No. 20, November 1995 - Maret 1996, hal. 3.

Sosial umumnya dikaitkan dengan GATT/WTO. Namun belakangan ini isu Klausu Sosial juga dikaitkan dengan APEC. Mungkin karena sama-sama dipercaya bahwa nantinya toh APEC akan berada di bawah koordinasi WTO.

Melalui Klausu Sosial hanya ada dua pilihan, negara pengekspor meningkatkan standar minimum perburuhannya atau menerima hambatan bagi perdagangannya. Beberapa yang setuju dengan Klausu Sosial percaya bahwa Klausu Sosial harus berdasarkan pada beberapa kesepakatan perburuhan yang termaktub di dalam konvensi ILO. Beberapa konvensi ILO yang secara umum berkait dengan model Klausu Sosial adalah sebagai berikut:

- Kebebasan berorganisasi (*ILO Convention 87*);
- Hak untuk berorganisasi dan melakukan Collective Bargaining (*ILO Convention 98*);
- Bebas dari kerja paksa (*ILO Convention 29 dan 105*);
- Usia minimum bagi tenaga kerja anak-anak (*ILO Convention 138*);
- Bebas dari diskriminasi di tempat kerja dan atas pekerjaan, yang didasari oleh ras, jenis kelamin, agama, politik, pendapat, dan lain sebagainya (*ILO Convention 111*);
- Hak terhadap persamaan upah (*ILO Convention 100*).

Beberapa konvensi ILO di atas dikatakan sebagai *ILO Core Convention* (konvensi inti dari ILO), karena menyangkut hak-hak fundamental dan telah diratifikasi (meskipun belum tentu dalam pelaksanaannya) oleh sebagian besar anggota ILO.¹⁴

Namun satu hal yang menarik adalah konvensi ILO No. 138 tentang buruh anak dan konvensi No. 100 tentang hak untuk mendapatkan upah yang sama. Ternyata konvensi ini tidak termasuk di dalam usulan Klausu Sosial. *The International Textile, Garment & Leather Worker Federation* (ITGLWF) sejak awal telah menegaskan bahwa setiap negara akan menentukan tingkat upahnya masing-masing, dan bukan sebuah "global minimum".¹⁵

Penegasan ini pada sisi lain bernuansa positif, karena niscaya menghidupkan Kesepakatan Kerja Bersama (KKB) dalam penentuan upah. Namun di sisi lain akan menimbulkan pertanyaan, apakah pernyataan ini pada akhirnya bukan hanya akan mempertahankan perbedaan upah, dan tetap menjadikan negara berkembang sebagai tempat produksi barang-barang ekspor dengan upah buruh yang lebih murah dibandingkan di negara-negara industri maju. Bila hal ini yang terjadi, maka tidak akan menyelesaikan persoalan mendasar dari penghisapan terhadap para buruh.

Lebih jauh tentang Klausu Sosial, ICFTU mengusulkan agar dibentuk *Advisory Committee* (Komite Penasihat), yang dibentuk oleh GATT/WTO dan ILO. Lembaga ini nantinya akan mengawasi pelaksanaan Klausu Sosial.

Kondisi perburuhan menjadi pembicaraan penting dan diperhatikan secara internasional maupun nasional. Banyak negara mengadopsi standar perburuhan internasional, yang selalu dihubungkan de-

¹⁴Asian Labour Update, op. cit., hal. 4.

¹⁵Enforcing Workers Right Through Trade: ITGLWF View, February, 1995.

ngan peraturan yang mereka miliki di tiap negara. Terkadang karena ini, dalam prakteknya peraturan tadi tidak bersesuaian lagi dengan konvensi ILO. Kegagalan banyak negara untuk menerapkan standar perburuhan ILO, telah mengundang reaksi beberapa lembaga internasional terhadap negara-negara yang melakukan pelanggaran.

Persoalan sanksi merupakan satu dilema, terutama bagi yang ingin melakukan peningkatan kondisi perburuhan di seluruh dunia. Satu sisi sanksi ini hanya berbasiskan pada himbauan moral. Sedangkan sisi yang lain, upaya mendorong kesepakatan kerja bersama serikat buruh dengan pengusaha akan selalu merefleksikan tingkat pembangunan dan pendapatan yang dipunyai oleh suatu negara. Agaknya yang harus dijaga secara hati-hati adalah, bila menerapkan sanksi terhadap negara yang kecil, ataupun bila mengaitkan sanksi ini dengan persoalan politik.

Satu hal lain yang dapat menjadi potensi berbahaya dari penggunaan Klausu Sosial, adalah jika digunakan untuk menjaga tingkat persaingannya dengan mempertahankan impor yang murah. Serikat buruh yang besar dan perusahaan yang besar akan dapat memperoleh keuntungan dari kondisi semacam ini. Sementara buruh di belahan dunia Selatan akan kehilangan pekerjaannya.¹⁶

Sementara itu pemerintah negara-negara ASEAN, sebagai kelanjutan perte-

muan tingkat menteri GATT di Marrakesh, bulan April 1994, telah mengumumkan penolakan mereka terhadap Klausu Sosial yang berdasarkan pada upaya proteksi negara-negara industri di Utara, terhadap negara-negara berkembang. Lebih jauh dikatakan bahwa upaya itu tidak lebih dari mempertahankan impor yang murah dan mempertahankan upah buruh murah di negara-negara berkembang. Hal ini diulang kembali dalam pertemuan pejabat negara urusan perburuhan ASEAN, pada bulan Januari 1996 (sudah termasuk Vietnam di dalamnya), mereka menyatakan bahwa ASEAN akan tetap menolak segala upaya menghubungkan standar perburuhan dengan pertumbuhan, yang akan berarti mengganggu pertumbuhan ekonomi.¹⁷

Persoalan Klausu Sosial di tiap negara akan tergantung oleh bagaimana kebijakan perburuhan dari negara bersangkutan. Dalam kaitannya dengan hubungan industrial di Indonesia, penerapan Klausu Sosial mungkin akan berbenturan dengan intervensi negara, yang selama ini dirasa sangat kuat dalam soal perburuhan. Satu contoh dapat disimak penjelasan Juni Thamrin, yang mengungkapkan bahwa persoalan implementasi Hubungan Industrial Pancasila (HIP) di Indonesia, dihambat antara lain oleh intervensi negara yang terlalu jauh dan kurang seimbang dalam masalah hubungan industrial. Terutama dalam menata organisasi buruh dan pengusaha. Kontrol dan pembatasan terhadap organisasi buruh terlampaui ketat, dan

¹⁶Gisjhart van Liemt, "Minimum Labour Standards and International Trade: World a Social Clause Work?" *ILO Review*, Vol. 129, 1989.

¹⁷*Asian Labour Update*, AMRC, Hongkong, Vol. 20, November 1995 - Maret 1996, hal. 6.

organisasi buruh kurang mendapat kesempatan untuk membangun serikat buruh di luar SPSI. Setelah itu Juni Thamrin juga menuliskan bahwa pengaturan organisasi buruh dilakukan secara *top down* dan hierarkis, bukan pengorganisasian dari bawah ke atas.¹⁸

Catatan Penutup

Masing-masing kita telah sepakat bahwa kita telah memasuki era tatanan dunia yang baru. Beberapa akibat negatif dari liberalisasi dan globalisasi pun telah sama-sama disaksikan dan dirasakan. Lantas apa yang harus dikerjakan selanjutnya?

Banyak kelompok melihat Klausa Sosial sebagai suatu peluang. Meskipun masih banyak pro dan kontra, paling tidak dalam pertemuan beberapa ornop, yang dilakukan berbarengan dengan pertemuan APEC di Osaka, Jepang bulan November 1995, telah diindikasikan dukungan yang kuat terhadap Klausa Sosial.

Namun mungkin ada baiknya kita kembali pada esensi persoalan terlebih dahulu, yaitu bagaimana menghadapi liberalisasi, perdagangan bebas, dan pasar bebas. Apa yang harus dilakukan oleh buruh, apa yang harus dilakukan oleh serikat buruh, atau kelompok-kelompok pengorganisasian buruh. Sudah barang tentu, seperti yang dikatakan dalam awal tulisan ini, liberalisasi dan globalisasi sendiri merupakan pembicaraan yang baru saja berkem-

bang di kalangan buruh, serikat buruh, atau organisator buruh. Sehingga tidaklah heran bila muncul kegagalan menghadapi era baru tersebut.

Satu hal lain yang juga tak dapat dilupakan adalah kebijakan politik perburuhan di Indonesia, intervensi negara yang berlebihan membuat serikat buruh kehilangan dayanya sebagai kekuatan yang mandiri. Maka satu hal esensial yang sangat perlu untuk menghadapi globalisasi atau liberalisasi, adalah menumbuhkan kemampuan buruh atau serikat buruh dalam menghadapinya. Di sisi lain negara diharapkan dapat memberikan kebebasan kepada buruh untuk berorganisasi sesuai dengan keinginan mereka, kebebasan untuk memasuki organisasi buruh yang mereka sukai.

Bagi serikat-serikat buruh yang telah berdiri hal ini juga merupakan pekerjaan tersendiri. Serikat-serikat buruh yang telah ada seperti SPSI, SBSI atau PPBI, harus mampu memberikan pendidikan kepada anggotanya tentang apa itu globalisasi dan bagaimana menghadapinya. Perlu diingatkan bahwa maksud makalah ini bukan untuk mengatakan bahwa tidak ada standar perburuhan yang universal, dan juga buruh-buruh di Asia memiliki hak-hak dan nilai-nilai yang berbeda dengan Eropa atau belahan bumi lainnya. Namun ada baiknya bila dalam menghadapi era baru ini jangan kita hanya lari pada mencari standar, tetapi juga mengusahakan hak-hak dasar buruh maupun serikat buruh.

¹⁸Juni Thamrin, "Krisis Perburuhan dalam Hubungan Industrial di Indonesia", dalam *Jurnal Analisa Sosial*, Yayasan Akatiga, Bandung, Edisi 1, Oktober 1995, hal. 15-17.

Persoalan globalisasi, liberalisasi, dan perburuhan bukan hanya sesederhana terbukanya pasar kerja di luar negeri sebagai

pekerja migran, atau terbukanya pasar tenaga kerja dalam negeri bagi tenaga kerja asing.¹⁹ Lebih jauh lagi, globalisasi atau

liberalisasi harus dipahami sebagai upaya baru negara-negara industri maju untuk melakukan kontrol terhadap tatanan dunia.²⁰

¹⁹Penjelasan yang cenderung menyederhanakan persoalan ini terungkap dalam seminar yang diadakan oleh Jurusan Sosiologi FISIP Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, pada tanggal 20 Januari 1996. Untuk lebih jelas dapat dibaca pada makalah yang dibuat oleh Tadjuddin Noer Effendi, "Globalisasi, Peluang Kerja, dan Nasib Pekerja".

²⁰Bahkan terbitan terkemuka London Financial Times sekalipun menyebutkan bahwa era baru ini adalah "A New Imperial Age". Lihat *Asian Workers Organising*, Australia Asia Workers Link (AAWL), Melbourne, Vol 11, No. 9 & 10, hal. 1.

Pekerja dan Klausa Sosial

Mochtar Pakpahan

KETIKA saya mendapat surat permintaan agar bersedia sebagai pembicara di CSIS, saya menyambutnya dengan gembira. Kegembiraan saya dan juga teman-teman saya, berlatar belakang dari dua sebab. Pertama, lembaga legal akademis seperti CSIS berani dan mau mengundang SBSI yang masih berlabel "illegal". Kedua, kami memiliki kesempatan duduk bersama dengan saudara tua kami - FSPSI - membicarakan hal yang sangat strategis bagi kehidupan buruh Indonesia dalam hubungannya dengan perdagangan internasional. Mudah-mudahan dalam diskusi strategis lainnya, CSIS masih mau mengundang SBSI.

Dalam konteks topik pembicaraan yang akan kita diskusikan saat ini yaitu tentang Klausa Sosial, perlu kami jelaskan, bahwa ICFTU-APRO (*International Confederation Free Trade Union - Asia Pacific Regional Organization*) telah menetapkan mengenai persoalan yang menyangkut perdagangan internasional dan hak-hak buruh, ti-

dak menyebut istilah *social clause* tetapi *social charter*. SBSI ikut menyebut *social charter*, karena SBSI ikut dalam proses perumusannya dan sepakat ikut memperjuangkannya. Itulah sebabnya dalam diskusi ini, saya akan banyak mengacu pada *social charter*.

Upaya untuk memasukkan *social clause* (SC) dalam perjanjian WTO dan ILO, bagi SBSI merupakan langkah positif, dalam menguatkan posisi buruh (serikat buruh) dalam konstelasi ekonomi-politik nasional dan internasional.

Kami memang menyadari bahwa gagasan SC bisa berimplikasi negatif bagi pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang, karena selalu ada kemungkinan SC ini digunakan sebagai alat restriksi tersembunyi oleh negara maju, yang tidak ingin kehilangan pengaruhnya dalam struktur ekonomi-politik internasional.

Namun, SC memberikan sebuah kesempatan besar bagi perluasan penguatan bu-

ruh, dan kesempatan mengambil bagian dalam keputusan-keputusan penting, yang berhubungan dengan perbaikan kesejahteraan buruh. Suatu momentum yang akan sulit terulang kembali.

Secara khusus mengenai kondisi buruh Indonesia, dalam 25 tahun terakhir mereka telah dijadikan sebagai obyek pembangunan semata, untuk mencapai perolehan devisa negara. Mereka tidak memiliki kekuatan *bargaining* untuk memperbaiki kesejahteraannya. Mereka juga dihalangi untuk memperkuat diri secara bebas, baik untuk membentuk organisasi yang mereka inginkan maupun memilih sendiri pemimpinnya.

Akibatnya, seperti terlihat saat ini, buruh Indonesia begitu sangat menderita. Upah yang mereka terima, hanya berada dalam tingkat subsisten (cukup hidup). Dengan posisi upah tanpa tabungan, tanpa jaminan hari tua, buruh Indonesia pada hakikatnya tidak memiliki masa depan. Mereka tidak bisa membayangkan, bagaimana kelak bila tidak lagi bisa bekerja.

Untuk memberi gambaran betapa menderitanya buruh Indonesia, saya akan memaparkan kondisi kehidupan buruh yang bisa ditemui di lingkungan tempat tinggal buruh yang umumnya dekat kompleks industri. Kondisi lingkungan mereka adalah kumuh dan mereka hidup bagaikan ikan sardencis. Mutu gizi, rata-rata paling tinggi tempe dan tahu. Jangan pernah kita berharap tentang empat sehat lima sempurna, itu masih impian bagi mereka.

Itulah sebabnya, pada tahun 1993, kami mengajukan usul kepada Pemerintah

dan DPR, agar menaikkan upah buruh menjadi Rp 7.000,00/hari, menghapuskan biaya tak resmi, dan membebaskan buruh membentuk serikat buruh sendiri ataupun menolak menjadi anggota dari serikat buruh yang tidak diinginkannya.

Hal lain yang mendorong kami menyetujui konsep SC adalah, keinginan untuk memperkuat peran dan fungsi ILO. Selama ini ada gugatan akan kurang efektifnya peran ILO, dalam menanggulangi berbagai permasalahan perburuhan yang makin kompleks. Sementara di sisi lain, pesatnya perkembangan ekonomi internasional telah menciptakan berbagai permasalahan yang tidak pernah terjadi di masa awal ILO dirumuskan (tahun 1919). Khususnya kehadiran GATT/WTO, AFTA, NAFTA, APEC, sebagai fenomena baru dalam kehidupan ekonomi dunia saat ini. Perkembangan tata ekonomi dewasa ini menempatkan modal dalam posisi yang sangat kuat, fleksibel, secara relatif bebas dari kontrol buruh/serikat buruh.

Pengamatan kami pada persidangan tahunan ILO menunjukkan bahwa banyak negara anggota ILO dari tahun ke tahun tidak melakukan usaha yang sungguh-sungguh dalam memperbaiki kondisi buruhnya (bahkan bisa makin memperburuk). Sekalipun pada setiap konperensi ILO, mereka diminta untuk menanggulangi-nya, namun karena ILO tidak memiliki kewenangan menjatuhkan sanksi apa pun kepada anggotanya, banyak negara memilih lebih baik melanggar konvensi ILO, daripada mematuhi-nya. Sebab dilanggar, juga tidak ada sanksi politik maupun embargo ekonomi yang akan dijatuhkan.

Tetapi bagi negara-negara yang tidak ingin "dipermalukan" di hadapan sebuah

konperensi internasional, mereka berusaha sungguh-sungguh menerapkan konvensi ILO. Mereka tidak ingin mendapat citra jelek dari negara lain, karena hal itu bisa merusak diplomasi internasional mereka selanjutnya.

Dari pengamatan langsung SBSI (SBSI dalam tiga tahun terakhir selalu diundang ke konperensi ILO sebagai wakil ICFTU dan WCL) dapatlah dikatakan bahwa Indonesia termasuk negara yang dari tahun ke tahun mendapat kecaman, karena tidak mengindahkan konvensi ILO yang telah diratifikasi maupun yang belum diratifikasi.

Khususnya ketidakkonsistenan Indonesia menerapkan Konvensi No. 87 dan 98 (tentang jaminan berorganisasi dan berunding). Indonesia bahkan sudah meratifikasi Konvensi No. 98 pada tahun 1956, lebih dahulu dari beberapa negara berkembang lainnya. Namun saat ini Indonesia berada di jajaran negara-negara pelanggar hak-hak buruh terjelek di dunia.

Kembali pada ide awal SC, yang didasarkan pada tujuh konvensi dasar ILO (Cov. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138) atau sering disebut *Basic Conventions of Human Rights* (ketujuh konvensi ini diputuskan *Governing Body* ILO tahun 1994). Sampai saat ini Indonesia baru meratifikasi tiga, yaitu Konvensi No. 29 (larangan kerja paksa), No. 98 (kebebasan berorganisasi dan berunding) dan No. 100 (pembayaran upah yang sama untuk pekerjaan yang bernilai sama).

Sebagai perbandingan, dari 175 konvensi yang ditelurkan ILO, Indonesia hanya meratifikasi 10. Bandingkan misalnya dengan negara tetangga, Malaysia 11, Filipina 26, Thailand 11, Singapura 21.

Analisis lebih jauh bisa kita lanjutkan sebagai berikut, di masa Orde Lama pemerintah berhasil meratifikasi *Basic Human Rights Conventions* sebanyak tiga konvensi. Namun pada masa Orde Baru, tidak ada satu pun yang diratifikasi. Bila ini bisa dijadikan fakta, nampaklah bahwa Orde Baru kurang peduli atas perbaikan nasib buruh.

Dalam hal ketidakpatuhan pemerintah RI kepada ILO, terlihat dari pengamatan SBSI pada bulan April 1995. *Governing Body* ILO telah menyampaikan resolusi ke pemerintah RI yang isinya:

1. Mendaftarkan SBSI dan membiarkan SBSI berfungsi sebagai serikat buruh;
2. Meneliti tuntas sebab kematian Rusli di Medan;
3. Meneliti tuntas kasus kematian Marsinah.

Tetapi hingga sekarang SBSI tetap disebut illegal, kasus Rusli juga tetap diabaikan.

Seperti apa yang saya sampaikan di atas, bahwa selalu ada kemungkinan SC ini dimanfaatkan oleh negara maju untuk kepentingan politiknya. Menanggapi ini, kami meminta agar kita bisa bersikap realistis. Sebab, tak satu pun hubungan internasional saat ini, khususnya dalam konteks *government to government relation* yang bebas dari kepentingan satu atau beberapa negara. Baik itu menyangkut bantuan internasional, pinjaman hutang, WTO, World Bank, CGI, dan sebagainya.

Sekarang bukan waktunya lagi bersikap mendua dalam SC. Sebab sikap menolak secara reaktif, hanya akan mengesankan kita sebagai bangsa yang tidak meng-

harga hak asasi buruh, dan tidak berkeinginan melakukan perbaikan kesejahteraannya. Menghadapi agenda ini, sikap yang paling tepat kita lakukan adalah, turut mengikut perdebatan perumusannya.

Khususnya tentang penetapan sanksi yang diberlakukan pada negara pelanggar ketentuan SC. Sanksi sebaiknya diberikan, sesuai dengan tingkat keseriusan pelanggaran. Tidak hitam-putih. Haruslah dibedakan sanksi kepada sebuah negara yang sudah meratifikasi dengan yang belum meratifikasi. Juga harus diperhitungkan agar sanksi yang dijatuhkan, tidak malah menghancurkan masa depan buruh itu sendiri. Lebih lanjut perlu juga diusulkan, agar negara pelanggar SC diberikan kesempatan selama beberapa waktu untuk memperbaiki kondisi perburuhannya, sebelum mendapat sanksi resmi.

Akhirnya, untuk menjaga independensi penetapan SC, perlu dibentuk sebuah lembaga "penilai", yang keanggotaannya independen, kapasitas keahlian kapabel, kredibilitasnya diakui dan tidak terikat secara emosional kepada negara yang akan dijatuhkan sanksi. Dengan posisi seperti ini, kita tidak perlu lagi terlalu fobia menerima gagasan global.

Sementara itu, agenda SBSI sendiri untuk mengantisipasi SC ini adalah, sejak tahun lalu kami sudah mendesak pemerintah agar mau meratifikasi empat konvensi lainnya, agar Indonesia tidak selalu menjadi pihak "terdakwa" dalam setiap konferensi perburuhan internasional.

Bagi SBSI dan buruh, makna terpenting dari SC adalah kebebasan berserikat dan kebebasan berunding (*bargain*). Melalui ke-

dua kebebasan itulah dapat dibangun *the strong civil society*. Kemudian melalui kebebasan itu jugalah buruh dapat meraih kehidupan yang sejahtera.

Saat ini perjuangan kami adalah menghadirkan perubahan dan pembaharuan. Dari penelitian kami, ternyata ada 30 undang-undang sekarang yang bertentangan dengan UUD 45. Ke-30 undang-undang inilah sumber dari sistem politik, sistem ekonomi dan sistem sosial budaya yang hasilnya dapat dilihat dari ketidakadilan saat ini. Yang kaya makin kaya, sementara yang miskin tetap tertinggal di kemiskinannya. Oleh karena itu dalam program SBSI, kami ingin mengubah ke-30 undang-undang tersebut dikembalikan pada pelaksanaan Pancasila dan UUD 45 secara murni dan konsekuen. Melalui jalan itulah kami melakukan perubahan dan pembaharuan.

CATATAN

1. Basic Convention of Human Rights are:
Cov. 29. Forced Labour
Cov. 87. Freedom of Association, and Protection of Rights to Organize
Cov. 98. Right to Organize and Collective Bargaining
Cov. 100. Equal Remuneration
Cov. 105. Abolition of Labour Forced
Cov. 111. Discrimination Employment and Occupation
Cov. 138. Age Minimum (Child Labour).
2. Indonesia has ratified 3 basic conventions of human rights, i.e., Cov. 29 (1933), Cov. 98 (1956), Cov. 100 (1957).
3. Totally Indonesia has ratified 10 conventions of ILO, that is: Cov. 19, 27, 29, 45, 69, 98, 100, 106, 120, 144.
4. Indonesia be a member's state in ILO since 1950.

Pembangunan Kawasan Industri dan Dinamika Sosial-Ekonomi Rumah Tangga Petani Kecil*

Doddy S. Singgih

Pendahuluan

PEMBANGUNAN kawasan industri (*industrial estate*) di beberapa kota strategis di Indonesia, selama ini dianggap sebagai bukti kesiapan masyarakat Indonesia memasuki era industrialisasi dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II (PJP II). Menurut Keppres No. 53/1989 (pasal 2), pembangunan kawasan industri memang dibenarkan, karena ditujukan untuk: (1) mempercepat pertumbuhan industri; (2) memberikan kemudahan bagi kegiatan industri; (3) mendorong kegiatan industri untuk berlokasi di kawasan industri; dan (4) menyediakan fasilitas lokasi industri yang berwawasan lingkungan.

Meski pasal 7 Keppres tersebut menyatakan bahwa pembangunan kawasan industri tidak dibenarkan mengurangi areal lahan pertanian dan tidak dilakukan di atas lahan yang mempunyai fungsi untuk melindungi sumberdaya alam dan warisan budaya, namun dalam kenyataannya di lapangan menunjukkan lain. Beberapa kasus menunjukkan, pembangunan kawasan industri telah menimbulkan dampak makin mempercepat perubahan peruntukan lahan pertanian ke nonpertanian, terutama pada daerah-daerah di sekitarnya. Padahal bagi rumah tangga petani kecil (*peasant households*), perubahan peruntukan lahan merupakan titik awal yang mengancam keberlanjutan (*sustainability*) kegiatan usaha taninya.

* Artikel ini merupakan ringkasan Tesis S-2 penulis di Program Pascasarjana IPB, Program Studi Sosiologi Pedesaan, di bawah bimbingan Prof.DR. Sediono M.P. Tjondronegoro dan Prof.DR.Ir. Pudjiwati Sajogyo, M.Sc. Namun, semua kelemahan teoritis, metodologis, analisis dan interpretasi data tetap menjadi tanggung jawab penulis.

Selain memiliki implikasi yuridis, agonomis, ekonomis dan politis, lahan pertanian juga memiliki implikasi sosiologis dan ekologis. Namun sayangnya, hingga kini belum banyak studi yang mencoba "menguak" dampak pesatnya pembangunan kawasan

industri terhadap kehidupan sosial-ekonomi rumah tangga petani kecil, terutama dengan menggunakan sintesis pendekatan sosiologi pedesaan (*rural sociology*) dan ekologi manusia (*human ecology*). Karena itu, artikel ini akan memaparkan hasil studi yang dilakukan di daerah sekitar *Surabaya Industrial Estate Rungkut* (SIER).

Pemaparan hasil studi ini dibagi dalam empat bagian utama, yaitu: (1) uraian tentang latar belakang studi; (2) uraian tentang kerangka teoretis yang digunakan, antara lain tentang struktur sosial masyarakat petani, ekosistem pertanian dan dinamika sosial-ekonomi rumah tangga petani kecil; (3) beberapa hasil studi lapangan, yang diperoleh melalui metode studi kasus (*case study*); dan (4) kesimpulan umum berikut implikasi teoretis dan praktisnya.

Latar Belakang Studi

Tercatat hingga tahun 1993 -- saat kegiatan studi ini mulai dilakukan secara intensif -- di Indonesia telah dibangun sebanyak 141 kawasan industri, baik yang telah memiliki izin beroperasi maupun yang masih dalam proses pengurusan izin. Keseluruhan kawasan industri itu meliputi areal seluas 43.165 ha dan tersebar di 15 propinsi. Propinsi Jawa Barat menduduki peringkat pertama dengan 74 kawasan industri yang meliputi areal seluas 22.457 ha. Sementara itu, propinsi Jawa Timur pada peringkat kedua dengan 27 kawasan industri yang meliputi areal seluas 5.545 ha.¹

Surabaya sebagai kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta, juga memiliki

beberapa kawasan industri yang diandalkan, salah satunya adalah *Surabaya Industrial Estate Rungkut* (SIER). Pembangunan SIER telah dipersiapkan sejak tahun 1970-an di atas areal seluas 245 ha. Kawasan industri ini terletak di dalam wilayah Kodya, Dati II Surabaya, di pinggir kota sebelah timur kurang lebih 18 km dari pusat kota. Pada awal pembangunannya, SIER menempati sebagian wilayah dari 7 kelurahan di Kecamatan Rungkut, yaitu Kelurahan Kutisari, Kendangsari, Rungkut Kidul, Rungkut Tengah, Rungkut Menanggal dan Tenggilis Mejoyo.

Kini SIER telah berkembang dengan pesat, dan tidak bisa ditolak bahwa daerah-daerah di sekitarnya pun ikut "bergetar" seiring dengan perkembangan SIER. Setidaknya ada empat wilayah kelurahan ikut "bergetar" di Kecamatan Rungkut, yaitu Kelurahan Kedung Baruk, Penjaringansari, Medokan Ayu dan Wonorejo. Indikator fisik yang tampak makin jelas adalah munculnya aglomerasi industri, sarana pertokoan dan perdagangan, sarana pendidikan dan yang lebih menonjol adalah pembangunan dan/atau pengembangan kompleks perumahan baru. Indikator terakhir inilah, yang memberi stimulasi sangat kuat terhadap makin gencarnya perubahan peruntukan lahan pertanian ke nonpertanian.

Berdasarkan hasil observasi lapangan, ternyata di empat wilayah kelurahan itu telah dan/atau tengah dibangun setidaknya 10 kompleks perumahan baru secara ekspansif. Setelah dihitung tingkat kepadatannya, terutama kepadatan penduduknya secara kasar (*crude density of population*), kepadatan fisiologis (*physiological density*) dan kepadatan agrarisnya (*agricul-*

¹Jawa Pos, 18 Juni 1993, hal. 5, kol. 4-9.

tural density) telah mencapai titik kritis (lihat Tabel 1).

Tabel 1
KEPADATAN PENDUDUK, FISOLOGIS DAN AGRARIS
DI WILAYAH KELURAHAN KEDUNG BARUK (KB),
PENJARINGANSARI (PS), MEDOKAN AYU (MA) DAN
WONOREJO (WR)

Jenis Kepadatan	KB	PS	MA	WR
1. Penduduk (jiwa/km2)	6.074,6	3.522,2	554,4	424,9
2. Fisiologis (jiwa/ha)	451,164	58,063	683,166	184,133
3. Agraris (jiwa/ha)	0,430	2,093	48,833	13,133

Sumber: Data Monografi Tahun 1992 masing-masing Kelurahan, kemudian diolah berdasarkan rumus-rumus demografis.

Ironisnya, perubahan peruntukan lahan pertanian di empat daerah itu masih saja tetap berlangsung, bahkan tidak ada tanda-tanda untuk memberhentikannya. Seandainya perubahan peruntukan lahan itu menimbulkan makin luasnya areal pertanian, mungkin tidak akan menimbulkan permasalahan. Namun dalam kenyataannya, perubahan peruntukan lahan pertanian ini justru telah menimbulkan makin sempitnya areal pertanian. Padahal lahan pertanian merupakan sumberdaya utama bagi rumah tangga petani untuk melakukan kegiatan usaha taninya. Sedangkan kegiatan usaha tani memiliki implikasi secara sosiologis dan ekologis. Karena itu, penyempitan areal pertanian tentu akan merepotkan petani. Dari sinilah asumsi dasar studi ini disusun.

Dari sisi sosiologis, penyempitan lahan pertanian itu akan menyebabkan perubahan struktur sosial masyarakat petani. Sebagaimana diteorikan oleh Merton (1961), struktur sosial merupakan pola hubungan sosial yang terorganisasi, yang secara umum diterima oleh masyarakat. Karena itu, struktur sosial menjadi pemandu di kalangan masyarakat petani untuk mengatur hubungan-

hubungan sosialnya, baik antara petani pemilik dan/atau penguasa lahan pertanian dengan penggarapnya maupun antara sesama petani.

Sedangkan dari sisi ekologi manusia, penyempitan lahan pertanian itu akan mengganggu keseimbangan hubungan (*steady state*) ekologisnya. Sebagaimana diteorikan oleh Rambo (1981), antara lahan pertanian sebagai komponen ekosistem pertanian dengan petani sebagai komponen sistem sosial saling mempertukarkan energi, materi dan informasi. Karena itu, studi ini ingin menjawab pertanyaan (*research questions*) sebagai berikut: (1) Apakah perubahan peruntukan lahan pertanian di daerah sekitar SIER, akan menimbulkan pula perubahan: (a) kemampuan petani dalam melakukan pertukaran energi, materi dan informasi dengan ekosistemnya? dan (b) struktur sosial masyarakat petani? (2) Jika memang terjadi perubahan pada kedua variabel tersebut, apakah akan menimbulkan pula dinamika sosial-ekonomi dalam rumah tangganya?

Studi ini memilih salah satu dari empat wilayah kelurahan tersebut sebagai lokasinya. Berdasarkan data Monografi Kelurahan Tahun 1992, tercatat sisa lahan pertaniannya tinggal 6 ha saja (dari 61 ha pada awalnya). Penduduk yang mengaku bermatapencaharian sebagai petani sejumlah 293 orang (dari 4.099 orang jumlah penduduk secara keseluruhan). Para petani itu terdiri dari 22 orang petani pemilik lahan, 10 orang petani penggarap dan 261 orang buruh tani. Sebagaimana dijelaskan sejak awal, studi ini menggunakan metode studi kasus (*case study*), yaitu upaya mempelajari sebuah fenomena yang spesifik secara mendalam dan rinci (Marshall and Rossman,

1989). Meski demikian, studi kasus juga "dibenarkan" mempelajari faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kasus tersebut.

Populasi dalam studi ini adalah semua rumah tangga petani (*peasant households*) di wilayah kelurahan yang dijadikan lokasi studi. Jumlah sampel yang ditarik adalah 32 rumah tangga petani, yang terdiri dari 22 rumah tangga petani pemilik lahan pertanian (9 rumah tangga di antaranya masih melakukan kegiatan produksi pertanian), 10 rumah tangga petani yang tidak memiliki lahan pertanian (5 rumah tangga di antaranya sebagai petani penggarap). Penarikan sampel ini dilakukan secara sengaja (*purposive sampling*). Pengumpulan data primer tentang perubahan peruntukan lahan pertanian, dilakukan melalui teknik observasi dengan bantuan kamera foto dan slides. Data primer tentang keadaan sosial-ekonomi rumah tangga petani dikumpulkan melalui teknik wawancara berstruktur dengan bantuan kuesioner dan wawancara tidak berstruktur dengan bantuan pedoman wawancara. Untuk pengumpulan data sekunder, dilakukan melalui Monografi Kelurahan, Monografi Kecamatan, Surabaya dalam Angka dan Laporan Investigasi dari berbagai media cetak dan elektronik.

Setelah data terkumpul, analisis data dilakukan dengan dua cara, yaitu secara kualitatif dan kuantitatif. Secara kualitatif, data direkonstruksi menjadi uraian-uraian yang sistematis, yang diarahkan untuk menjawab pertanyaan studi. Sedangkan secara kuantitatif, data diorganisasi menjadi tampilan-tampilan yang berbentuk angka, yang diarahkan untuk membantu memperjelas

jawaban atas pertanyaan studi. Hasil studi ini diharapkan dapat memberi informasi yang obyektif dan intersubjektif kepada semua pihak yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan industri, dan dapat dipergunakan sebagai acuan-pembandingan terhadap hasil studi disiplin keilmuan lain yang sama-sama menaruh minat pada studi dampak pembangunan kawasan industri.

Struktur Sosial Masyarakat Petani

Sebagaimana telah disebutkan di depan, struktur sosial merupakan pola hubungan sosial yang terorganisasi, yang secara umum diterima oleh masyarakat (Merton, 1961). Maka, struktur sosial masyarakat petani akan berarti refleksi dari pola hubungan yang terorganisasi antara petani pemilik dan/atau penguasa lahan pertanian dengan petani penggarapnya maupun antara sesama petani. Pola yang pertama disebut sebagai dimensi vertikal dan pola yang kedua disebut sebagai dimensi horizontal. Melalui struktur sosial inilah, hubungan sosial-ekonomi diatur agar tidak terjadi benturan-benturan. Demikian mantapnya struktur tersebut, sehingga seringkali telah dilembagakan (*institutionalized*).

Karena itu Wiradi dan Makali (1984), telah menemukan adanya beberapa jenis kelembagaan pemilikan dan/atau penguasaan lahan pertanian dan kelembagaan hubungan kerja pertanian, yang umumnya tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat petani di pedesaan Jawa. Secara teoretis, meski struktur sosial dapat berubah. Namun perubahan itu tidak dapat dila-

kukan secara paksa (*by force*). Jika perubahan struktur dipaksakan akan dapat menimbulkan berbagai gejolak atau bahkan pemberontakan. Dalam hal ini, Merton (1961) menyebutkan bahwa ketegangan yang dialami oleh suatu struktur sosial akan menyebabkan timbulnya perilaku anomie (*a state of normlessness*) pada individu anggotanya. Menurutnya, sebenarnya yang lebih penting bukan tindakan subyektif individu, namun lebih tertuju pada konsekuensi-konsekuensi obyektif (*objective consequences*) dari tindakan individu tersebut, seberapa besar sumbangannya terhadap penyesuaian yang dilakukan oleh sistem sosialnya.

Konsekuensi sedemikian itulah, yang disebutnya sebagai fungsi (*functions*). Terdapat dua fungsi dalam hal ini, yaitu fungsi yang diminati (*intended*) dan diakui (*recognized*) oleh sistem sosial, dan fungsi yang tidak diminati (*unintended*) dan tidak diakui (*unrecognized*). Fungsi yang pertama disebut fungsi manifes (*manifest functions*) dan fungsi yang kedua disebut sebagai fungsi laten (*latent functions*). Tidak semua tindakan individu dapat menyumbang kepada penyesuaian yang dilakukan oleh suatu sistem sosial. Tidak jarang, tindakan individu akan berakibat memperkecil penyesuaian yang dilakukan oleh sistem sosial (disebut sebagai *dysfunctions*), atau bahkan tidak berkaitan dengan upaya yang dilakukan sistem sosial dalam mempertahankan eksistensinya (disebut sebagai *nonfunctions*).

Terdapat dua elemen penting dalam struktur sosial, yaitu tujuan nilai-budaya (*cultural goals*) dan cara-cara yang dilembagakan (*institutionalized means*). Jika sa-

lah satu atau bahkan kedua elemen itu berubah, individu dapat melakukan upaya penyeselarasan (*adaptation*) melalui berbagai cara (lihat Tabel 2).

Tabel 2
A TYPOLOGY OF MODES OF INDIVIDUAL ADAPTATION

Modes of Adaptation	Cultural Goals	Institutionalized Means
1. Conformity	+	+
2. Innovation	+	-
3. Ritualism	-	+
4. Retreatism	-	-
5. Rebellion	±	±

Keterangan:
+ = diterima
- = ditolak
± = ditolak, namun mengharapkan nilai dan norma baru

Conformity adalah menyesuaikan diri terhadap perubahan tujuan nilai-budaya dan cara-cara yang dilembagakan. *Innovation* adalah melakukan pembaharuan terhadap nilai-budaya, meski cara-cara yang dilembagakan tidak sesuai. *Ritualism* adalah berusaha taat pada cara-cara yang dilembagakan, meski dengan cara mengorbankan nilai-budaya. *Retreatism* adalah menarik diri dari segala "perubahan nilai-budaya dan cara-cara yang dilembagakan. Dan *rebellion* adalah melakukan pemberontakan dan sekaligus mengharapkan nilai-budaya dan cara-cara baru untuk dilembagakan.

Ekosistem Pertanian

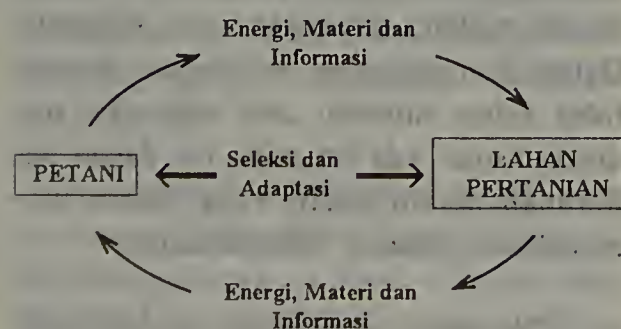
Pertanian adalah sebuah sektor kegiatan yang dilakukan petani (*peasant*) untuk mengeksploitasi lahan (*soil*) secara produktif. Karena itu, terdapat dua komponen utama dalam ekosistem pertanian, yaitu lahan pertanian dan petani. Secara sosiologis, lahan pertanian merupakan sumber-

daya produktif yang dapat membentuk kelembagaan pertanian, misalnya: (1) kelembagaan pemilikan lahan (*tanah yasan, tanah gogolan, tanah titisara dan tanah bengkok*); (2) kelembagaan penguasaan lahan (*sistem gogolan, sistem gadai, sistem sewa dan sistem bagi-hasil*); (3) dan kelembagaan hubungan kerja pertanian (*sistem upah borongan, sistem upah harian, sistem ceblokan/kedokan dan sistem sambatan*).

Secara ekologis diteorikan, hubungan antara petani sebagai komponen sistem sosial dengan lahan pertaniannya sebagai komponen ekosistem pertanian sangatlah erat. Kedua sistem itu saling melakukan pertukaran energi, materi dan informasi (energi, material dan *information flows*), untuk mencapai keseimbangan yang dinamis (*steady state*). Proses pertukaran itu dijelaskan Rambo (1981) seperti pada Gambar 1.

Gambar 1

Hubungan Ekologis antara Petani dengan Lahan Pertaniannya



Eratnya hubungan antara petani dengan lahan pertaniannya itu juga digambarkan oleh Soemarwoto (1990) sebagai hubungan yang integralistik antara ma-

nusia dengan kosmos. Kosmos mempunyai keteraturan alamiah yang tidak disebabkan oleh kegiatan manusia, namun oleh adanya kekuatan adialami. Karena itu, manusia di bawah pengaruh dan tunduk pada kekuatan adialami tersebut. Pada masyarakat petani di pedesaan Jawa, misalnya, dikenal adanya kalender pertanian secara tradisional yang disebut dengan *pranata mangsa*. Melalui kalender ini, masyarakat petani di Jawa melakukan eksploitasi lahan pertaniannya, sejak persiapan lahan, penanaman, pemeliharaan dan sampai dengan pemanenan hasilnya.

Dinamika Sosial-Ekonomi Rumah Tangga Petani Kecil

Dinamika adalah sebuah keadaan yang berhubungan dengan gerak dan tenaga yang menggerakkannya. Secara sosiologis -- terutama para pemikir evolusionis -- dinamika dipandang sebagai bagian dari proses perubahan sosial. Ponsioen (1969) misalnya, menganjurkan untuk menganalisis melalui empat perspektif, yaitu: (1) menggunakan konsep-konsep yang spesifik; (2) menelusuri hukum-hukum keteraturan yang bersifat umum; (3) memandang sebagai hasil dari proses intervensi agen-agen pembangunan; dan (4) sebagai bagian dari proses perubahan yang dikarenakan oleh adanya faktor tertentu.

Dinamika dalam studi ini menjadi sangat penting, karena sebagaimana diteorikan oleh Chayanov (1966), usaha tani rumah tangga petani kecil (*peasant family farms*) memiliki karakteristik yang unik. Ia eksis sebagai unit ekonomi yang sekaligus juga sebagai unit sosial. Seba-

gai unit ekonomi, ia akan mengalokasikan segala sumberdaya biotik dan/atau abiotik yang dimilikinya untuk mencukupi kebutuhan keluarganya. Sedangkan sebagai unit sosial, ia akan melakukan sosialisasi nilai dan norma sosial yang berlaku dalam masyarakatnya. Pada tingkat yang ekstrem, alokasi sumber-daya ini sangat berlebihan (*self exploitation*). Karena itu, meski kegiatan usaha tani ini lebih banyak menggunakan tenaga kerja keluarga (*operated with hired workers*), namun dapat juga disejajarkan dengan perusahaan.

Menurut Vink (1984), kegiatan usaha tani dapat dijelaskan sebagai ilmu perusahaan. Sebagai ilmu, usaha tani mempelajari bagaimana seorang petani mengelola usaha pertaniannya untuk mencukupi kesejahteraannya. Kesejahteraan bagi petani adalah tercukupinya kebutuhan pangan, perlindungan terhadap pengaruh iklim, dimilikinya beberapa sarana kenikmatan dan terjalinnya hubungan baik dengan lingkungannya. Tidak dapat dipungkiri, pendekatan untuk mempelajari perilaku ekonomi petani pun kemudian terpilah menjadi pendekatan yang bersifat moral (sebagaimana dipopulerkan oleh Scott, 1976) dan yang bersifat politis (sebagaimana dipopulerkan oleh Popkin, 1979).

Menurut Scott, inti dari perilaku ekonomi petani kecil adalah mendahulukan agar dapat selamat (*safety first principle*) dari ancaman subsistensi. Hal ini karena kehidupan petani kecil laksana orang yang berendam ke dalam kolam air sampai sebatas lehernya, hingga ombak sekecil apa pun telah mampu menenggelamkannya. Para petani kecil itu pada umumnya akan lebih

memilih memproduksi secara subsisten daripada berupaya meningkatkan kapasitas hasil produksi pertaniannya. Karena itu menurut Scott, masyarakat petani kecil akan cenderung mempertahankan mekanisme-mekanisme sosial di desanya, yang selama ini dianggap dapat membantu tercapainya ambang-batas kebutuhan subsistensinya. Misalnya, bentuk-bentuk kelembagaan di pedesaan yang mengatur hubungan tolong-menolong, hubungan patron-klien dalam penggarapan lahan pertanian ataupun bentuk-bentuk "arisan sosial" lainnya.

Bagi masyarakat petani kecil, konsepsi keadilan sosial adalah penjabaran dari aturan tolong-menolong tersebut dan adanya hak untuk melakukan produksi secara subsisten (*norm of reciprocity and right to subsistence*). Desalah yang dipandang sebagai komunitas yang dapat memberikan kerangka kelembagaan tersebut. Namun, gambaran Scott ini justru dibantah oleh Popkin (1979) melalui pendekatan ekonomi politiknya. Menurut Popkin, tidaklah selalu tepat jika melihat kehidupan masyarakat petani kecil di pedesaan melalui gambaran yang romantis. Dalam kenyataannya, kehidupan mereka tidak selalu dipandu oleh sifat-sifat tradisionalisme. Ada beberapa hal dalam kehidupan petani kecil, yang justru menunjukkan indikator rasionalitasnya.

Tentu saja, rasionalitas itu harus dilihat dalam konteks yang khas petani kecil di pedesaan. Misalnya, kemampuannya untuk mengembangkan cara-cara pemecahan masalah secara praktis, terhadap kompleksnya permasalahan alokasi sumberdaya, kewenangan dan penyelesaian perselisih-

an yang dihadapinya. Berbeda dengan Scott yang melihat petani kecil tidak bersedia menanggung risiko (*risk aversion*), justru sebaliknya bagi Popkin. Popkin melihat, sebenarnya petani kecil pun berani menanggung risiko (*risk taker*), terutama jika dilihat dalam keberaniannya melakukan investasi, mengubah norma-norma yang menjamin tercapainya ambang-batas kebutuhan subsistensi dan rasionalitasnya dalam melakukan tindakan yang bersifat kolektif.

Karena itu, jika terjadi pemberontakan petani bukan karena kelembagaannya rusak, namun karena petani ingin menjinakkan kapitalisme (*tame capitalism*) yang mencoba melakukan intervensi pasar di pedesaannya. Desa menurut Popkin, bukanlah komunitas tertutup yang masih mengembangkan kebersamaan yang kental dan membina hubungan sosial yang berikatan ganda (*multistranded relations*), namun sebagai komunitas terbuka yang mengembangkan hubungan kontraktual yang berikatan tunggal (*singlestranded relations*). Karena itu, munculnya para petani pembonceng (*free-riders*) sangat tinggi. Petani sedemikian ini memiliki pertimbangan untung-rugi dalam berpartisipasi untuk kegiatan kolektif.

Misalnya, dalam kegiatan proyek pembangunan. Faktor-faktor penting yang dipertimbangkannya meliputi: seberapa besar sumberdaya yang dikeluarkannya, keuntungan apa yang akan diperolehnya nanti, ada-tidaknya peluang untuk melakukan tindakan dalam memperoleh keuntungan dan ada-tidaknya pemimpin yang mampu memobilisasi sumberdaya yang tersedia. Akhirnya Popkin mengingatkan, petani

kecil pun memiliki kemampuan untuk "bermain", yaitu dengan jeli melihat kesempatan yang dapat dimanfaatkan demi keuntungannya.

Beberapa Hasil Studi

Setelah dilakukan studi lapangan selama lebih dari tiga semester, ternyata perubahan peruntukan lahan pertanian, terutama menjadi kompleks perumahan di daerah sekitar SIER, telah menimbulkan pula perubahan dalam beberapa variabel sebagai berikut:

1. *Ekosistem Pertanian*. Hubungan ekologis antara petani sebagai komponen utama sistem sosial dengan lahan pertanian sebagai komponen utama ekosistem pertanian, telah terganggu keseimbangannya. Meski petani masih memiliki jumlah energi biotik yang tidak berubah (sebagaimana berlakunya *Hukum Termodinamika I*), yaitu energi dapat ditransformasikan dari bentuk satu ke bentuk yang lain, namun jumlahnya tidak dapat berubah. Namun petani tidak dapat berbuat lebih jauh lagi, akibat lahan pertanian makin menyempit. Bahkan, jika petani melakukan alihprofesi ke sektor pekerjaan nonpertanian pun, justru akan menimbulkan *entropy* energi (sebagaimana berlakunya *Hukum Termodinamika II*), yaitu meski energi jumlahnya tidak dapat berubah, namun dalam proses transformasi itu sebagian energi berubah ke dalam bentuk yang tidak dapat dipergunakan untuk melakukan kerja.

Informasi usaha tani yang selama ini dimiliki petani -- yang dalam kenyata-

annya masih bersifat tradisional -- makin mempersulit pengalokasian energi biotik tersebut. Diperkirakan, jika sisa lahan pertanian yang hanya seluas 6 ha itu, juga berubah menjadi kompleks perumahan, maka: (a) petani tidak dapat lagi memberikan keluaran energi sebesar 2.964 jam kerja (yang dipergunakan untuk mencangkul lahan sawah), atau setara dengan 801.360 Kkal (kebutuhan energi manusia untuk mencangkul sawah). Di samping itu, (b) petani tidak dapat lagi memperoleh materi sebesar 24 ton GKG, atau setara dengan kebutuhan energi untuk mencangkul lahan sawah sejumlah 40.000 orang, atau setara dengan kebutuhan energi untuk melakukan pekerjaan "sedang" sejumlah 34.560,022 orang.

2. *Struktur Sosial Masyarakat Petani*. Berdasarkan data dan informasi lapangan disimpulkan bahwa saat ini struktur sosial masyarakat petani telah mengalami perubahan. Perubahan struktur sosial tersebut, terutama tampak pada tidak adanya lagi acuan normatif yang tertuang dalam kelembagaan penting pertaniannya. Yaitu: (a) dalam kelembagaan pemilikan lahan pertanian, tidak ada lagi norma yang mengatur pemilikan lahan secara *yasen*, *gogolan*, *titisara*, ataupun *bengkak*; (b) dalam kelembagaan penguasaan lahan pertanian, tidak ada lagi norma yang mengatur penguasaan lahan secara *gogolan*, *gadai*, *sewa*, ataupun *bagi-hasil*; dan (c) dalam kelembagaan hubungan kerja pertanian, tidak ada lagi norma yang mengatur pengupahan secara *borongan*, *ceblok*, *kedokan*, ataupun *sambatan*. Satu-satunya norma yang masih ada

adalah yang mengatur pengupahan secara harian.

Pudarnya kelembagaan penting pertanian tersebut, dalam kenyataannya, mulai terasa sejak dilakukannya restrukturisasi Pemerintahan Desa menjadi Kelurahan pada tahun 1981. Namun sebaliknya, pada dimensi horizontal, struktur sosial tersebut justru menjadi ketat. Ketatnya struktur sosial tersebut, terutama tampak pada kegiatan-kegiatan yang bersifat kolektif. Misalnya, pengajian dan/atau *tahlilan* (Islam), arisan, dan kegiatan *sambat-sinambat* lainnya. Di samping di kalangan masyarakat asli (*native*), ketatnya dimensi horizontal dalam struktur sosial tersebut, juga tumbuh subur di kalangan masyarakat yang tinggal di kompleks perumahan.

Meminjam analisis struktur-fungsinya Merton (1961), pada dimensi vertikal struktur sosial tersebut terjadi disfungsi. Artinya, konsekuensi obyektif yang diterima dari anggotanya begitu kecil terhadap penyesuaian perubahan yang dilakukan oleh masyarakatnya. Sebaliknya pada dimensi horizontal-lah, struktur sosial tersebut fungsional. Artinya, konsekuensi obyektif yang diterima dari anggotanya begitu besar terhadap penyesuaian perubahan yang dilakukan oleh masyarakatnya.

3. *Dinamika Sosial-Ekonomi Rumah Tangga Petani Kecil*. Data dan informasi lapangan menunjukkan bahwa pada saat ini telah terjadi dinamika sosial-ekonomi dalam rumah tangga petani kecil. Variabel penyebabnya adalah menurunnya kemampuan petani dalam melakukan pertukaran energi, materi dan in-

formasi dengan ekosistemnya, dan juga perubahan struktur sosial masyarakat petani. Tiga indikator ini dapat menjelaskannya, yaitu: longgarnya keluarga petani sebagai unit ekonomi, perubahan orientasi ekonomi petani dari ekonomi moral ke ekonomi rasional, dan adanya upaya untuk menciptakan struktur ekonomi baru.

Dari 32 rumah tangga petani sampel, ternyata hanya sembilan rumah tangga (28,125%) saja yang masih melakukan produksi pertanian. Selebihnya, yaitu 23 rumah tangga petani (71,875%) tidak lagi melakukan produksi pertanian. Meski rata-rata luas pemilikan lahan pertanian dari sekelompok pemilik lahan ini sebenarnya cukup luas, yaitu 1,840 ha/rumah tangga, namun 10,5689 ha dari 16,5689 ha lahan pertaniannya justru berada di luar wilayah kelurahan, atau bahkan di luar wilayah Surabaya. Keadaan ini menyebabkan tersingkirnya tenaga kerja produktif dari kegiatan sektor pertanian.

Kenyataan sedemikian itulah, yang mengakibatkan longgarnya keluarga petani sebagai unit ekonomi. Pada umumnya, para anggota keluarga petani kemudian melakukan kegiatan ekonomi sisa (*scavenging economy*) ataupun sekedar melakukan kegiatan asal dapat memperoleh penghasilan (*income earning activities*). Misalnya, untuk laki-laki menjadi buruh bangunan, buruh tambak, tukang becak di kompleks perumahan, Satpam. Dan untuk wanita, menjadi tukang cuci pakaian di kompleks perumahan, membuka warung kecil-kecilan di kampung, berjualan ke pasar ataupun menjajakan makanan kecil.

Orientasi ekonomi petani pun juga telah berubah. Kenyataan ini tampak dari cara petani memperlakukan lahan pertaniannya. Saat ini lahan pertanian tidak lagi dipandang sebagai sumberdaya produktif dalam berusaha tani, namun sebagai asset ekonomi yang sengaja ditabung. Jika telah mencapai harga yang dikehendaki, lahan pertanian tersebut akan segera dijual. Perilaku petani sedemikian itu didukung oleh pengetahuannya, bahwa pembangunan proyek perumahan di daerahnya bukanlah untuk kepentingan umum, namun untuk kepentingan bisnis. Karena itu, mereka mengikuti fluktuasi perkembangan harga lahan -- yang dalam kenyataannya -- lebih dikendalikan oleh mekanisme pasar daripada oleh pemerintah.

Kenyataan tersebut, telah menyebabkan 13 rumah tangga petani dari 22 rumah tangga petani pemilik lahan pertanian (59,09%), berani mengambil risiko (*risk taker*) untuk menelantarkan lahan pertaniannya (*long-fallow*), memboncengkan kepentingan pribadinya (*free riders*) di sela-sela makin meningkatnya kebutuhan lahan untuk perumahan, dan menjalin hubungan secara langsung (*singlestranded relations*) dengan para calon peminat dan/atau pembeli lahan.

Di samping itu, petani juga berusaha menciptakan struktur ekonomi baru, meski masih dalam taraf uji-coba. Struktur ekonomi baru tersebut tampak pada upayanya membentuk pola hubungan patron-klien di sektor kegiatan perikanan tambak udang windu secara bagi-hasil *mertelu* (2/3 bagian untuk patron dan 1/3 bagian untuk klien) dan *maro* (1/1 bagian untuk patron dan 1/2 bagian untuk klien). Untuk pola

yang pertama, diberlakukan pada bagi-hasil produksi udang di tambak. Dan untuk pola yang kedua diberlakukan pada hasil udang "liar" dari laut. Adanya sistem bagi-hasil ini sejak tahun 1950-an -- saat pertama kali masyarakat di kelurahan ini terbentuk -- dan sampai saat ini masih diterima begitu saja tanpa ada perubahan. Pada umumnya tambak udang di kelurahan ini dikelola secara murni tradisional. Untuk setiap tahunnya bisa 3 kali panen dengan hasil rata-rata 1 kwt/ha. Dengan rata-rata pemilikan tambak seluas 2 ha/rumah tangga, rincian perolehan keuntungan sebagai berikut:

A. Produksi Utama: Udang Windu

1. Pembelian benur:
25.000 ekor (5 reyan) x Rp 10,- = Rp 250.000,-
2. Upah tenaga kerja untuk penyiapan tambak, penebaran benur, pemeliharaan dan pemanenan hasilnya (selama 4 bulan) = Rp 250.000,-
3. Total biaya produksi = Rp 500.000,-
4. Hasil produksi:
200 kg x Rp 10.000,- = Rp 2.000.000,-
5. Hasil bersih = Rp 1.500.000,-

B. Produksi Sampingan: Udang "Liar" dari Laut

1. Hasil produksi:
60 kg x Rp 1.500,- = Rp 90.000,-

Berdasarkan pada rincian sederhana tersebut, maka seorang patron akan menerima keuntungan sebesar $= (2/3 \times \text{Rp } 1.500.000,-) + (1/2 \times \text{Rp } 90.000,-) = \text{Rp } 1.045.000,-$ (dibulatkan). Sementara itu, klien akan menerima keuntungan sebesar $= (1/3 \times \text{Rp } 1.500.000,-) + (1/2 \times \text{Rp } 90.000,-) = \text{Rp } 545.000,-$ (dibulatkan). Jika dihitung selama satu tahun, akan menjadi $= (3 \times \text{Rp } 1.045.000,-) = \text{Rp } 3.135.000,-$ untuk patron, dan sebaliknya $(3 \times \text{Rp } 545.000,-) = \text{Rp } 1.635.000,-$ untuk klien.

Demikianlah hasil studi tentang *Pembangunan Kawasan Industri dan Dinamika Sosial-Ekonomi Rumah Tangga Petani Kecil*. Terlepas dari segala kelemahan teoretis, metodologis, analisis dan interpretasi data, studi ini merekomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

(1) agar keberlanjutan (*sustainability*) sosial-ekonomi rumah tangga petani kecil tidak makin terancam dan akhirnya punah, perlu melakukan studi kelayakan yang andal secara interdisipliner. Setidaknya dengan melibatkan disiplin sosiologi pedesaan (untuk menjelaskan struktur sosial masyarakat petani), ekologi manusia (untuk menjelaskan hubungan ekologis antara petani dengan lahan pertaniannya), dan ekonomi pertanian (untuk menjelaskan ekonomi petani);

(2) melakukan pengendalian harga lahan secara terbuka dan menindak tegas praktek-praktek penyalahgunaan hak atas lahan;

(3) melakukan penyuluhan kepada petani dalam berbagai bentuk, agar petani tidak cepat-cepat melepaskan hak atas lahannya, hanya dengan sekedar pertimbangan ekonomi saja;

(4) membentuk dan membina sektor kegiatan ekonomi baru, yang sesuai dengan potensi masyarakatnya; dan

(5) membangun berbagai fasilitas umum yang dapat dipergunakan untuk membina kebersamaan antara masyarakat yang berdiam di kompleks perumahan dengan masyarakat asli (*native*).

DAFTAR PUSTAKA TERPILIH

- Amaluddin, Moh. 1987. *Kemiskinan dan Polarisasi Sosial: Studi Kasus di Desa Bulugede, Kabupaten Kendal, Jawa Tengah*. Jakarta: UI-Press.
- Burger, D.H. 1977. *Perubahan-perubahan dalam Masyarakat Jawa*. Jakarta: Bhratara.
- Chayanov, A.V. 1966. *The Theory of Peasant Economy* (ditulis kembali oleh Daniel Thorner et. al.). USA: Manchester University Press.
- Geertz, Clifford. 1983. *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia* (diterjemahkan oleh S. Supomo). Cetakan III. Jakarta: Bhratara.
- Hayami, Yujiro dan Masao Kikuchi. 1987. *Dilema Ekonomi Desa: Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia* (diterjemahkan oleh Zahara D. Noer). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Marshall, Catherine dan Gretchen B. Rossman. 1990. *Designing Qualitative Research*. Fourth Printing. Newbury Park - California: Sage Publications.
- Merton, Robert K. 1961. *Social Theory and Social Structure*. Revised and Enlarged Edition. Illinois: The Free Press Glencoe.
- Odum Howard T. 1971. *Environment, Power and Society*. USA: John Wiley & Sons, Inc.
- Ponsioen, J.A. 1969. *The Analysis of Social Change Reconsidered: A Sociological Study*. Third Printing. Revised and Enlarged Edition. The Netherlands: Mouton & Co. Publishers.
- Popkin, Samuel L. 1979. *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. USA: University of California Press.
- Rambo, A. Terry (ed.). 1981. *Conceptual Approaches to Human Ecology: A Sourcebook on Alternative Paradigms for the Study of Human Interaction with the Environment*. Honolulu, Hawaii: East-West Environment and Policy Institute.
- Soemarwoto, Otto. 1990. *Analisis Dampak Lingkungan*. Cetakan III. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Scott, James C. 1979. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in South East Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Tjondronegoro, Sediono M.P. dan Gunawan Wiradi (ed.). 1984. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: PT Gramedia.

Para Penulis

- **Maria Pakpahan.**

Fakultas Sastra Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (1990); Menyelesaikan program Master of Arts (MA) dari Institute of Social Studies, Den Haag, Belanda (1994). May 1995-1996 bekerja sebagai Assistant Secretary di INFID (International NGO Forum on Indonesia Development).

- **Soemadi D.M. Brotodiningrat.**

Fakultas Ilmu Sosial-Politik Universitas Gadjah Mada Jurusan Hubungan Internasional; serta mengikuti pendidikan pada Institute International d'Administration Publique (IIAP), Paris, Jurusan Diplomasi. Sejak tahun 1965 masuk Departemen Luar Negeri, memegang pelbagai jabatan penting di dalam maupun luar negeri, seperti Kerja Sama Ekonomi Multilateral. Sebagai Anggota dan atau Ketua Delegasi ke berbagai Sidang/Konferensi PBB dan Badan-badan Khusus PBB, GNB, Kelompok 77, OKI, ASEAN, APEC, Kelompok 15, yang meliputi masalah Kebijakan Ekonomi Internasional, Kerja Sama Pembangunan, Perdagangan, Perlucutan Senjata, HAM, Pengungsi, Kelembagaan Internasional, dan lain-lain. Sekarang menjabat Direktur Jenderal Hubungan Ekonomi Luar Negeri, Departemen Luar Negeri.

- **Abdul Hakim Garuda Nusantara.**

Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia (1978); memperoleh Master of Law dari Universitas Washington, USA (1981). Aktif dalam memimpin kegiatan Lembaga Bantuan Hukum di negeri ini. Pernah sebagai Direktur LBH Jakarta, maupun Yayasan LBH Indonesia. Sekarang Ketua Presidium WALHI dan Pengajar pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

- **Mari Pangestu.**

Memperoleh gelar Master of Economics dari Australian National University, Canberra (1980) dan Ph.D. bidang Ekonomi, University of California, Davis (1986). Kini Anggota Dewan Direktur CSIS, Ketua Departemen Ekonomi CSIS dan dosen pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

- **Muhammad H. Thamrin.**

Menyelesaikan kuliah pada Jurusan Sejarah, Fakultas Sastra Universitas Indonesia pada tahun 1992. Kini bekerja sebagai peneliti pada Yayasan Maju Bersama, Jakarta.

- **Mochtar Pakpahan.**

Fakultas Hukum USU, Jurusan Hukum Tata Negara (1981); Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Program Master bidang Ilmu Politik (1989); Fakultas Pascasarjana Program Doktor Universitas Indonesia, Bidang Ilmu Hukum (1993). Diangkat menjadi Advokat sejak tahun 1985. Sejak tahun 1978, praktek Pengacara membela rakyat kecil seperti buruh. Dosen Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, Jakarta sejak tahun 1990.

- **Doddy S. Singgih.**

Sarjana Sosiologi dari FISIP-UGM, Yogyakarta (1983); memperoleh Magister Sains Sosiologi Pedesaan dari PPS, IPB (1994). Sejak tahun 1983 Dosen pada Jurusan Sosiologi FISIP-Unair, Surabaya.

Daftar Isi

ANALISIS CSIS

1994-1996



TAHUN XXIII/1994

No. 1/1994: Menangkap Peluang Demokratisasi

Artikel:

- *Tommi Legowo*, Demokratisasi: Refleksi Kekuasaan yang Transformatif
- *Faisal Siagian*, Menangkap Peluang Demokratisasi di Indonesia
- *Syamsuddin Harris*, Beberapa Segi Politik Pembangunan Kawasan Timur Indonesia
- *Sudarsono Hardjosoekarto*, Masalah Monopoli di Indonesia
- *Usman Pelly*, Masalah Asimilasi Keturunan Cina: Sebuah Gugatan Sosio-Kultural
- *Muhammad Budyatna*, Kasus Kawin Campur Pribumi dan Non-Pribumi Cina: Penerapan Teori Reduksi Ketidakpastian dan Interaksi Awal

Timbangan Buku:

- *Adig Suwandi*, Pemerataan dalam Pembangunan dan Kemajuan Bangsa

No. 2/1994: Keamanan dan Pembangunan Kawasan ASEAN

Artikel:

- *Herman Joseph S. Kraft*, Pengkajian Keamanan di ASEAN: Kecenderungan dan Arah
- *Hadi Soesastro*, Pembangunan Ekonomi dan Energi di Kawasan ASEAN
- *Wijarso*, Prospek Pasar Minyak
- *Asnani Usman*, Prospek Kerja Sama Keamanan Multilateral di Asia Timur
- *Bantarto Bando*, Hak Asasi Manusia: Korban Perang Dingin, Pelajaran dan Agenda untuk Indonesia
- *Mochtar Kusuma-Atmadja*, Politik Luar Negeri Indonesia: Suatu Evaluasi
- *Dhurorudin Mashad*, Menilai Kembali "Potret" Kebijakan Negara Sekuler di India

Dokumen:

- *Tim Departemen Hubungan Internasional*, Membangun Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik

Timbangan Buku:

- *A.K.P. Mochtan*, Operasi Perdamaian PBB -- Tantangan di Masa Depan

No. 3/1994: Kemiskinan Mengais Sumber Daya

Artikel:

- *Vidhyandika Moeljarto*, Kemiskinan: Hakekat, Ciri, Dimensi dan Kebijakan
- *Ruddy Agusyanto*, Pengelompokan Sosial dan Perebutan Sumber Daya: Kasus Arek-Arek Suroboyo di Jakarta
- *Murwatie B. Rahardjo*, Upah dan Kebutuhan Hidup Pekerja
- *Prijono Tjiptoherijanto*, Perkembangan Upah Minimum dan Pasar Tenaga Kerja
- *Riwanto Tirtosudarmo*, Aspek Demografi-Ekonomi SIJORI: Tersingkirnya Penduduk Riau Kepulauan dalam Pembangunan Batam dan Bintan
- *Hans-Dieter Evers* dan *Solvay Gerke*, Proyek Transmigrasi di Kalimantan Timur: Beberapa Aspek Kerja Sama Indonesia-Jerman

Timbangan Buku:

- *Adig Suwandi*, Kecenderungan Pemikiran Ekonomi ke Arah Pragmatisme
-

No. 4/1994: Otonomi dan Demokratisasi

Artikel:

- *Prijono Tjiptoherijanto*, Pengarahan Mobilitas Penduduk dalam PJP II
- *Sudarsono Hardjosoekarto*, Koperasi: Teori Serta Implikasi Kebijakan dan Riset
- *Riza Sihbudi*, Dimensi Poleksosbud Pengembangan Industri di IBT: Studi Kasus Manado dan Bitung
- *Happy Bone Zulkarnain*, Otonomi dan Demokratisasi dari Perspektif Regional
- *Faisal Siagian*, Demokratisasi dalam Perspektif Negara dan "Civil Society"
- *Medelina K. Hendytio*, Alokasi Dana Pendidikan: Berbagai Kalkulasi

Dokumen:

- *Tim Departemen Hubungan Internasional*, Pertemuan Para Menlu ASEAN ke-27 Percepat Proses Membangun Saling Percaya di Kawasan Asia Pasifik
-

No. 5/1994: Aspek-Aspek Internasional dalam Integrasi Nasional

Artikel:

- *Sree Kumar*, Arah-arrah Global Restrukturisasi Sistem Politik dan Ekonomi: Sudut Pandang Asia
- *Faisal Siagian*, Dinamika Pengaruh Kelompok Bisnis dalam Politik, *Trend* Indonesia Menuju Negara Korporatis
- *Ikrar Nusa Bakti*, Aspek-Aspek Internasional dalam Integrasi Nasional: Suatu Tinjauan Empiris atas Kasus Irian Jaya

- *Slamet Sutrisno*, Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka
- *Bantarto Bandoro*, Kepentingan Nasional Indonesia: Hankamrata dan Asas Kebangsaan dalam Pertahanan Keamanan Negara
- *Dhurorudin Mashad*, Perdamaian dan Skenario Kerja Sama Regional di Timur Tengah

Dokumen:

- *Tim Departemen Hubungan Internasional*, Menuju Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik yang Efektif

Timbangan Buku:

- *Adig Suwandi*, Pembangunan Ekonomi: Pendekatan Teoritis dan Implementasi Kebijakan

No. 6/1994: Abad Pasifik: Mitos atau Realitas?

Artikel:

- *Lawrence B. Krause*, Abad Pasifik: Mitos atau Realitas ?
- *Hadi Soesastro*, APEC dan Asia Pasifik: Sudut Pandang ASEAN
- *Ikrar Nusa Bhakti*, Peranan Australia dan Selandia Baru di Pasifik Selatan
- *Edy Prasetyono*, Peningkatan Kekuatan Militer Negara-negara Asia Pasifik dan Implikasinya terhadap Keamanan Regional
- *Bantarto Bandoro*, Visi dan Pilihan Strategis Jepang Pasca Perang Dingin: Implikasinya untuk Keamanan Asia Pasifik dan Peran ASEAN
- *Wisnu Dewanto*, PBB Menjelang Setengah Abad

Dokumen:

- *Tim Departemen Hubungan Internasional*, Arah Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik

TAHUN XXIII/1995

No. 1/1995: Arah Perubahan Sosial

Artikel:

- *Sudarsono Hardjosoekarto*, Antisipasi Birokrasi Menghadapi Tantangan Strategis Pembangunan Nasional
- *Parsudi Suparlan*, Dampak Sosial Budaya Pengembangan Demografi dan Tata Ruang Jakarta
- *Tri Pranadji*, Gejala Modernisasi dan Krisis Budaya pada Kegiatan Nelayan Tangkap
- *Darmawan Salman*, Arah Perubahan Sosial di Pedesaan Pasca Revolusi Hijau
- *Soedjono*, Industri yang Berwawasan Lingkungan Sebagai Salah Satu Strategi Bisnis
- *Edi Indrizal*, Dinamika Sosial Ekonomi dan Pembangunan Pedesaan Hutan: Kasus Desa-Desa Perbatasan Taman Nasional Kerinci Seblat

Dokumen:

- *F. Andrea*, ASEAN-Uni Eropa dan Kerja Sama Ekonomi

Timbangan Buku:

- *Adig Suwandi*, Industri Nasional: Arah Kebijakan dan Dinamika Perkembangan

No. 2/1995: Perjuangan Demokratisasi dan Otonomi

Artikel:

- *M. Rusli Karim*, Evolusi Perkembangan Peranan Negara
- *Syamsuddin Harris*, Genealogi Gagasan Demokrasi di Indonesia
- *Faisal Siagian*, Meretas Kepemimpinan yang Demokratis dalam Penerapan Otonomi Daerah di Indonesia
- *Laode Ida*, Kepemimpinan Nahdlatul Ulama Era Abdurrachman Wahid: Perjuangan Demokratisasi di Tengah Arus Negara Kuat
- *Pande Radja Silalahi*, Dampak UU No. 1 Tahun 1995 terhadap Penanaman Modal di Indonesia
- *Mangadar Situmorang*, Merancang Demokrasi Pancasila

No. 3/1995: Timur Tengah Mencari Orientasi?

Artikel:

- *Dhurorudin Mashad*, Ekonomi dan Kebangkitan Gerakan Islam dalam Agenda Damai Timur Tengah
- *Riza Sihbudi*, Timur Tengah dan Gerakan Non Blok
- *Bantarto Bandoro*, Struktur Keamanan Kooperatif di Kawasan Timur Tengah
- *Edy Prasetyono*, Konflik Yugoslavia: Suatu Dilema Masyarakat Internasional
- *M. Sadli*, Gerakan Non Blok dan Afrika: Masalah Hutang dan Pembangunan
- *R. Siti Zuhro*, Kepemimpinan Politik Baru, *Civil Society* dan Demokratisasi di Thailand

No. 4/1995: Ketergantungan dan Keterbelakangan

Artikel:

- *R. Siti Zuhro*, Teori Ketergantungan dan Keterbelakangan: Sebuah Tinjauan
- *Hadi Soesastro*, Pembangunan Ekonomi Timor Timur Menurut Pandangan Jakarta: Menuju Penanganan Khusus Jenis Kedua
- *M.T. Felix Sitorus*, Kemiskinan Struktural dalam Proses Pembangunan: Dominasi Pengendalian Masyarakat Atas Pengawasan Sosial, Kasus di Pedesaan Ende, Flores

- *Sukardi Rinakit*, Sumber Daya Politik dan Pembalikan Cara Pikir tentang Kebudayaan
- *Bambang Purwoko*, Jaminan Sosial, Asuransi Sosial dan Dana Pensiun: Suatu Studi Komparatif Australia-Indonesia
- *Pande Radja Silalahi*, Perjanjian Multilateral Pasca Putaran Uruguay

Dokumen:

- *F. Andrea*, Liberalisasi Perdagangan dan Cita-cita Asia Tenggara yang Makmur Bersatu dan Stabil

No. 5/1995: Ekspor Non Migas, Pengembangan Agribisnis

Artikel:

- *Tri Pranadi*, Wirausaha, Kemitraan dan Pengembangan Agribisnis Secara Berkelanjutan
- *Syafrizal*, Ekspor Non Migas Indonesia ke Uni-Eropa: Perkembangan, Prospek dan Kebijakan
- *Pande Radja Silalahi*, Peranan Penilai dalam Mencegah Terjadinya Kredit Macet
- *Bob Widyahartono*, Konfrontasi Perdagangan AS-Jepang
- *Faisal Siagian*, Investasi di Kawasan Timur Indonesia: Suatu Kajian Ekonomi-Politik
- *Malik Ruslan*, Fenomena Rusia dan Skenario Kebijakan AS terhadap Eropa Pasca-Perang Dingin

No. 6/1995: Kebudayaan, Kearifan Tradisional & Pelestarian Lingkungan

Artikel:

- *Sarwono Kusumaatmadja*, Sumbangan Kearifan Tradisional Terhadap Upaya Pelestarian Lingkungan Hidup: Sebuah Pengantar
- *J.P. Rahail*, Kearifan Budaya Masyarakat Lokal Melestarikan Lingkungan
- *Abdon Nababan*, Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia
- *P.M. Laksono*, Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia: Tanggapan Terhadap Makalah Abdon Nababan
- *Mansour Fakih*, Tradisi dan Pembangunan: Suatu Tinjauan Kritis
- *Anto Achadiyat*, Menyelaraskan Tradisi dan Pembangunan: Tanggapan Terhadap Makalah Mansour Fakih
- *Ugrasena Pranidhana*, Pemerintahan Desa dan Otonomi Daerah: Langkah Awal Kepada Kearifan Tradisional
- *Prijono Tjiptoherijanto*, Perubahan Kependudukan Menyongsong Abad ke-21

Timbangan Buku:

- *Adig Suwandi*, Utang Luar Negeri: Perangkap Global dan Perspektif Keprihatinan

TAHUN XXIII/1996

No. 1/1996: Dimensi Politik Ekonomi Pembangunan Nasional

Artikel:

- *Daniel D. Kameo*, Kemiskinan Petani Peternak Kecil di Nusa Tenggara Timur: Studi Kasus di Kabupaten Kupang dan Timor Tengah Selatan
- *Ramlan Surbakti*, Pertumbuhan Kota dan Struktur Politik
- *Kusnadi*, Strategi Adaptif Keluarga Miskin di DKI Jakarta
- *Vidhyandika Moeljarto*, Dimensi Politik Ekonomi Pembangunan Nasional: Kebijakan dan Reformasi
- *Nurjaman Arsjad*, Perdagangan Bebas dan Kesiapan Indonesia
- *P. Nurwadono*, Peningkatan Efektivitas Sektor Keuangan untuk Kemandirian Pembiayaan Pembangunan
- *Alkadri*, Analisis Perkembangan Ekonomi Makro Indonesia 1995 dan Prospek 1996

No. 2/1996: Nasionalisme dan Berakhirnya Negara-Bangsa?

Artikel:

- *M. Rusli Karim*, Arti dan Keberadaan Nasionalisme
- *Riza Sihbudi*, Masalah Ekonomi dan Demokratisasi Politik: Kasus Timur Tengah
- *Kenichi Ohmae*, Berakhirnya Negara-Bangsa
- *Bambang Trijono*, Globalisasi Modernitas dan Krisis Negara-Bangsa: Tantangan Integrasi Nasional dalam Konteks Global
- *Anak Agung Bayu Perwita*, Konflik Antar Etnis dalam Masyarakat Global dan Relevansinya bagi Indonesia
- *Joao Mariano de Sousa Saldanha*, Timor Timur dan Masa Depan

Perkembangan Peristiwa:

- *T.A. Legowo*, Perkembangan Hukum dan Politik Nasional (Juli-Desember 1995)

Dokumen:

- *F. Andrea*, Peningkatan Kerja Sama Ekonomi dan Keamanan Regional

No. 3/1996: Antara Demokrasi dan Otoritarianisme

Artikel:

- *Dhurorudin Mashad*, Antara Demokrasi dan Otoritarianisme: Dilema Penerapan Konsep *Civil Society* di Bangladesh
- *Edi Indrizal*, Beberapa Isu Gender Seputar Masalah Ketenagakerjaan di Sumatera Barat
- *Faisal Siagian*, Keterwakilan Wanita Indonesia di Lembaga Legislatif

- *Parsudi Suparlan*, Globalisasi, Hak Asasi, dan Demokrasi di Indonesia
- *M. Saleh Sjafei*, Tinjauan Sosiologis tentang Kejahatan di Perkotaan
- *Pande Radja Silalahi*, Pasang Surut Proteksi dan Monopoli di Indonesia dan Pengaruhnya terhadap Sistem Pemasaran

Dokumen:

- *F. Andrea*, APEC — Dari Visi ke Aksi

No. 4/1996: Klausu Sosial dan Perdagangan Internasional

Artikel:

- *Maria Pakpahan*, Klausu Sosial -- Perangkat Humanisasi dan Advokasi Perburuhan
- *Soemadi D.M. Brotodiningrat*, Pembahasan dan Kontroversi Sekitar Klausu Sosial di Forum Internasional
- *Abdul Hakim Garuda Nusantara*, Pro dan Kontra Memasukkan Klausu Sosial dalam Persetujuan Dagang dalam Perspektif Advokasi Buruh
- *Mari Pangestu*, Klausu Sosial dan Perdagangan Internasional
- *Muhammad H. Thamrin*, Apakah Klausu Sosial adalah Jembatan antara Perdagangan Bebas dan Buruh?
- *Mochtar Pakpahan*, Pekerja dan Klausu Sosial
- *Doddy S. Singgih*, Pembangunan Kawasan Industri dan Dinamika Sosial-Ekonomi Rumah Tangga Petani Kecil

No. 5/1996: Refleksi Masa Depan ASEAN: Tinjauan oleh Generasi Muda

Artikel:

- *Kusnanto Anggoro*, Perubahan-perubahan Politik Domestik ASEAN dan Tantangan Modernisasi
- *Awani Irewati*, Ekonomi Politik dari Kerja Sama Ekonomi ASEAN Sepuluh
- *Syamsul Hadi*, Memajukan Budaya ASEAN sebagai Landasan Kerja Sama Regional
- *Yulia Diniastuti*, Masa Depan Kerja Sama Keamanan ASEAN: Tantangan bagi Pengembangan ASEAN Regional Forum
- *Yuri O. Thamrin*, Upaya Indonesia Menciptakan Kawasan Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara (KBSN-AT): Tantangan Politik Luar Negeri
- *Edy Prasetyono*, Peran Indonesia dalam Satu Asia Tenggara
- *Sukarna Wiranta*, Perkembangan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN dan Pengaruhnya terhadap Indonesia

Timbangan Buku:

- *Sabam P. Siagian*, Kilas Balik Revolusi: Cermin Dinamika Manusia Indonesia

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160

Telepon: 3865532 s/d 35

isi,
in/
nya
uat
di-
hu-

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 5.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 25.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon: 3865532 s/d 3865535, Cable: CSIS JAKARTA, Fax: (021) 3847517; 3809641.